

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ARMÉE ET LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

RÈGLES RELATIVES A L'INTERVENTION

DES

FORCES MILITAIRES DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES MESURES DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 17 avril 1907, à 1 heure.

PAR

Gaston MONDON

Avocat à la Cour d'appel

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. CHAVEGRIN, professeur.} \\ \text{SAUZET, professeur.} \end{array} \right.$

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ARMÉE
ET LE
MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

RÈGLES RELATIVES A L'INTERVENTION

DES

FORCES MILITAIRES DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES MESURES DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Mercredi 17 Avril 1907, à 1 heure.

PAR

Gaston MONDON



Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
SAUZET, professeur*

PARIS
LIBRAIRIE DES FACULTÉS
A. MICHALON
26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- HAURIU. — Traité de droit administratif.
BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif.
Revue du droit public et de la science politique.
Revue politique et parlementaire.
Revue générale d'administration.
Revue des Deux Mondes.
Le Correspondant.
DALLOZ. — Jurisprudence générale.
MONTESQUIEU. — L'esprit des lois.
SERVAN. — Le soldat citoyen.
LIEUTENANT DEMONGEOT. — Le citoyen soldat.
LIEUTENANT Z.... — L'armée aux grèves.
X... — L'armée et l'ordre public.
CAPITAINE LAURENT. — Impressions de grève.
MONTHEILLET. — Armée et nation.
Conférences de Saint-Cyr. — L'armée à travers les âges.
NAUDET. — La police chez les Romains.
RAUTER. — Garde nationale.
ROCHOUX (*Thèse*). — Rapports de l'autorité civile avec l'autorité militaire.
A. DE VIGNY. — Servitude et grandeur militaires.

REINACH (*Thèse*). — L'état de siège.

STRAUSS (*Thèse*). — Des autorités investies des fonctions de police.

DUPUIS. — Conception scientifique de l'armée.

LE PLAY. — La constitution de l'Angleterre.

DE FRANQUEVILLE. — Institutions de l'Angleterre.

BENJAMIN CONSTANT. — Cours de politique constitutionnelle.

Pandectes françaises.

Répertoire du droit français.

DICEY. — Introduction à l'étude du droit constitutionnel.

INTRODUCTION

« L'armée moderne, a écrit Alfred de Vigny, sitôt qu'elle cesse d'être en guerre, devient une sorte de gendarmerie. Elle se sent honteuse d'elle-même et ne sait ni ce qu'elle fait ni ce qu'elle est ; elle se demande sans cesse si elle est esclave ou reine de l'État : ce corps cherche partout son âme et ne la trouve pas. »

Combien ces paroles sont-elles plus vraies encore quand il s'agit, pour l'armée, non plus seulement de « cesser d'être en guerre », mais de devenir une réelle gendarmerie, quand on la voit remplir à l'intérieur du pays des fonctions qui, normalement, sont dans les attributions d'un organe social particulier qu'on appelle la police !

Armée, police ! Y a-t-il donc entre ces deux notions une si complète antinomie, qu'aujourd'hui tous les

partis soient unanimes à proclamer le grand intérêt qu'il y a à ne les point confondre ?

Certes il n'est pas moins honorable d'avoir comme mission de veiller à la sécurité intérieure de la nation que de combattre pour son indépendance contre l'étranger assoiffé de conquêtes injustes ! Car contribuer à la défense d'une nation à l'intérieur où à l'extérieur, c'est toujours lutter pour sa vie et favoriser son progrès.

Mais en dehors de considérations pratiques que nous examinerons ultérieurement, on doit tenir compte aussi de toutes les raisons qui poussent l'homme à agir, et les raisons de sentiment sont de ce nombre. Or ces raisons existent, à l'heure actuelle, chez tous les peuples civilisés — chez le peuple français en particulier — qui estiment qu'il est très imprudent, étant donné le cours des idées actuelles, de confondre les deux notions de défense à l'extérieur et de défense à l'intérieur.

Quand il s'agit de demander un sacrifice, on doit, pour l'obtenir sans réticence, suivre le plus possible les raisons de goût et de sentiment de celui à qui on le demande. Or ce côté psychologique de la nature humaine doit être d'autant moins négligé dans le sujet qui nous occupe, qu'ainsi que nous le verrons, le sentiment et l'intérêt personnel sont ici, une fois de plus, en parfaite harmonie avec la raison et avec l'utilité pratique.

Notre but, dans ce modeste travail, est donc d'essayer de légitimer ce sentiment, de montrer combien peu notre législation actuelle en tient compte, et de chercher enfin s'il n'est pas un moyen de le faire triompher dans la pratique.

De là trois parties dans notre étude : la première sera une analyse critique du principe de l'intervention de l'armée à l'intérieur du pays. La deuxième, qui sera la plus longue puisque nous avons à faire ici œuvre moins législative que juridique, sera une partie descriptive dans laquelle nous verrons quelle est la législation actuelle en France à ce sujet ; puis un rapide aperçu de droit comparé nous aidera à découvrir dans quel sens notre droit pourrait être, sur certains points, heureusement modifié.

La troisième partie enfin sera constructive. Ne faut-il point édifier à nouveau après avoir détruit ? Nous essayerons d'indiquer vers quelle voie devront se diriger les efforts pour redresser les errements actuels et donner satisfaction aux légitimes désirs de ceux qui, s'ils ne marchandent pas leur dévouement à la patrie devant les menaces de l'ennemi, peuvent hésiter néanmoins, quand on les détourne de ce but, entre le devoir d'obéir à leurs chefs, et celui plus impérieux et parfois contraire d'obéir avant tout à leur conscience !

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre premier.

RÔLE ESSENTIEL DE L'ÉTAT

Au premier rang des devoirs de l'État le Code général prussien (*Allgemeines Landrecht*, 1894) place les suivants : « Obligation de soutenir la paix et la sûreté publique tant extérieure qu'intérieure et de protéger tout citoyen et son patrimoine contre la violence et les attentats. »

C'est cette idée que développe en ces termes M. E. Lœning (1), professeur à l'Université de Halle : « Le premier devoir d'un État est d'empêcher et d'écarter les attentats dirigés contre l'ordre public

1. Voir la *Revue du droit public et de la science politique*, 1896, tome VI, page 408.

ainsi que de protéger la société contre tout péril.

L'accomplissement de cette tâche par l'État exige la création d'organes destinés à exercer une surveillance étroite et ininterrompue et suffisamment armés pour intervenir par la force partout où la paix et la sécurité publique seraient menacées. »

Ces lignes indiquent très nettement quel est le rôle essentiel, primordial de l'État. Il ne nous appartient pas de déterminer tout le domaine de son action; nous n'avons à envisager ici que cette fonction capitale que tout le monde est d'accord pour lui attribuer, à savoir que l'État, ayant le droit de vivre et de progresser, doit prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.

Or il est deux sortes de causes qui peuvent atteindre ce droit à la vie de l'État. Les unes ont une origine qui lui est extérieure : ce seront des souverainetés étrangères qui voudront empiéter sur ses droits et qui pour cela chercheront à le faire disparaître ou à l'amoindrir. Les autres sont d'origine interne : c'est en lui-même que l'État trouvera des germes morbides contre lesquels il devra se garder.

De même le corps humain peut être touché par des atteintes extérieures venant du fait des autres hommes ou de la nature ; ou bien c'est son propre organisme qui porte en lui-même la cause de son délabrement, et à chaque genre de mal correspond un traitement particulier.

Donc un pays peut être en butte à des ennemis soit extérieurs soit intérieurs. L'armée le défendra contre les premiers ; la police, contre les seconds.

On donne généralement à la police un sens et une portée beaucoup plus larges : c'est ainsi qu'on lui confie non seulement la garantie de l'observation des lois, condition *sine qua non* de la conservation de l'État, mais encore l'entreprise des divers services publics d'hygiène, de voirie, d'approvisionnements, etc..., toutes mesures propres à assurer son progrès social.

De même l'armée formée en vue de la défense du territoire contre les agressions étrangères peut accessoirement aider la police impuissante à maintenir l'ordre public à l'intérieur. Et c'est précisément ce côté accessoire de la fonction de l'armée que nous avons pour but d'étudier et de critiquer.

En résumé, l'armée est surtout destinée à assurer la défense extérieure du pays ; la police, sa défense intérieure, notion qu'on peut ainsi concrétiser : faire respecter et faire exécuter les lois.

Ainsi restreintes et précisées, il nous sera plus facile d'approfondir en particulier chacune de ces deux idées d'armée et de police.

La nécessité de ces deux institutions n'a jamais fait aucun doute. On ne s'élève guère contre l'institution de la police. L'armée au contraire a été souvent critiquée dans son principe même. Assurément

l'idéal serait une fraternité de tous les peuples qui n'auraient pour but unique que le progrès commun ; mais tant que certaines nations seront capables de profiter de l'impuissance ou de l'incurie d'une autre, les armées seront nécessaires pour mettre un frein à leurs ambitions ; car il est impossible de se dissimuler tous les dangers économiques qui résulteraient pour un peuple de la domination politique qu'exercerait sur lui un autre peuple.

Chapitre deuxième

PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS DE L'ARMÉE ET DE LA POLICE

Armée et police : voilà donc quels sont les deux moyens de défense, les deux armes indispensables d'un État.

Pourquoi est-il nécessaire de distinguer ces deux notions ?

Cette distinction est d'origine relativement récente, ainsi que nous le verrons dans la deuxième partie de notre étude.

Montesquieu n'en semble point partisan : « Dans les républiques, il serait bien dangereux de faire de la profession des armes un état particulier distingué de celui qui a les fonctions civiles... On ne prend les armes qu'en qualité de défenseur des *lois* et de la *patrie* : c'est parce que l'on est citoyen qu'on se fait pour un temps soldat (1). »

1. MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, livre V, chap. XIX.

Et de fait il paraît fort difficile à *priori* de distinguer les deux notions d'armée et de police. Dans un pays où, comme en France, le service militaire est pour chacun un des principaux devoirs civiques, chaque citoyen étant appelé à défendre son pays doit, semble-t-il, le défendre partout où il est menacé, à l'extérieur comme à l'intérieur.

Et dans les pays à enrôlement volontaire on ne comprend guère non plus, tout d'abord, pourquoi la force destinée à repousser les ennemis du dehors serait impropre à être opposée aux ennemis du dedans.

Il est cependant plusieurs motifs fondés tant sur la raison que sur l'utilité pratique qui autorisent, qui nécessitent même cette distinction entre les fonctions de l'armée et celles de la police, distinction en vertu de laquelle on doit s'opposer à l'intervention de celle-là dans les mesures d'exécution réservées à cette dernière.

Trois motifs principalement viennent à l'appui de notre opinion : un premier d'ordre psychologique, un deuxième fondé sur l'idée de justice, un dernier enfin, d'ordre pratique, reposant sur l'idée d'utilité sociale.

a) *Motif d'ordre psychologique.*

« Tu ne tueras point », a-t-il été dit à l'aurore des civilisations. Comme cette maxime d'humanité et de bon sens est une cruelle ironie pour tous les peuples

qui la connurent, et qui sont la souche des grands peuples modernes !

Ne semble-t-il point en effet que chaque pas vers le progrès ne soit — et de nos jours plus que jamais — marqué d'hécatombes humaines d'autant plus odieuses qu'elles sont plus cyniquement étalées et plus contradictoires en un temps qui se croit arrivé au suprême degré de la civilisation ?

C'est que la triste nécessité de toujours préparer la guerre pour avoir la paix contraint les plus pacifiques à tuer pour ne point l'être par les plus audacieux. Faire la guerre est donc parfois nécessaire quoique toujours inhumain et barbare.

Mais si l'on tue, dans la guerre — l'armée est une grande chose que l'on meut et qui tue, a dit Alfred de Vigny — c'est du moins des hommes que l'on ne connaît pas, que l'on hait d'instinct, puisqu'ils vous réservent un même sort si vous leur en laissez le temps.

Tout au contraire, à l'intérieur du pays, dans une répression d'émeute ou de manifestation passive, faire la guerre, tuer encore, c'est risquer de voir tomber sous une balle de son fusil ses frères, ses amis, ceux avec qui l'on était hier et qu'on retrouvera demain, s'ils vivent encore ; et tuer ainsi un compatriote, un concitoyen, c'est une besogne qui exige une dose de courage et de sang-froid souvent au-dessus des forces humaines.

On dira que contribuer à maintenir l'ordre ce n'est pas toujours tuer. Heureusement ! Heureusement pour l'armée ! Mais c'est toujours être exposé à le faire, et c'est aussi tuer parfois.

Ces raisons de sentiment, ces raisons du cœur ne sont encore que peu de chose en regard des questions de conscience que peut soulever l'obligation de marcher contre des concitoyens. On va à l'ennemi, c'est le devoir. Marcher contre des émeutiers, ou simplement contre de pacifiques résistants à la loi, à une loi qui n'en est peut-être une que par le nom, est-ce aussi toujours le devoir ? Il semble qu'il n'y ait qu'un seul devoir ; c'est, avant d'obéir à l'ordre d'un homme, cet homme fût-il le plus respectable et le plus respecté, d'obéir à sa conscience, c'est-à-dire de faire ce que l'on croit bien, de ne pas faire ce que l'on croit mal.

La difficulté de trouver un critérium des cas de conscience se retrouve ici avec tout son caractère de relativité. Il serait donc très imprudent de mettre le soldat dans des circonstances telles qu'il soit dans l'obligation de se demander à quel maître il doit obéir, à celui qui parle à ses oreilles ou à celui qui parle à son cœur. Au feu, devant l'ennemi, le soldat n'aura pas d'hésitation ; au besoin son propre instinct de conservation le pousserait à marcher. Dans son pays, devant d'autres Français, si l'on doit blâmer par nécessité son hésitation ou son refus d'o-

béissance, on doit en même temps le plaindre et rejeter une partie de sa faute sur les circonstances ou les institutions.

Hélas ! l'histoire de ces tout derniers temps n'est que trop féconde en exemples qui viennent à l'appui de notre thèse. On a vu des officiers refuser de faire enfoncer la porte des sanctuaires qu'ils avaient été habitués à respecter jusqu'à ce jour comme étant sacrés, on les a frappés ; c'était nécessaire, c'était juste. Mais qui donc osera dire que leur châtement a été pour eux un déshonneur ?

Des soldats (aux grèves de Toulon en avril 1906) n'ont pas voulu recevoir dans leurs cartouchières de balles destinées à leurs frères de misère, à leurs amis qui criaient pour avoir un peu plus de pain. Également punis, ils n'en sont pas moins dignes de respect, étant donné les mobiles auxquels ils ont obéi.

Les pouvoirs publics ont si bien compris le danger qu'il y avait à employer l'armée à l'intérieur du pays, que dans les événements de Mars-Mai 1906 on essaya de tenir compte des raisons de sentiment que nous venons de faire valoir : c'est ainsi qu'une circulaire du ministre de la guerre en date du 6 avril décida, à propos des inventaires des biens d'Église, qu'on n'enverrait pas dans une paroisse les hommes qui en étaient originaires. Déjà en octobre 1902, dans un autre cas, et sans qu'une circulaire ministérielle

l'eût ordonné, des chefs de corps avaient pris sur eux de faire des triages dans les compagnies qui devaient marcher ; les « mauvais sujets », et les soldats ayant exercé la profession de mineurs et pouvant avoir des attaches dans le pays où on allait étouffer la grève, furent laissés au dépôt (1). C'est donc qu'il y a un réel péril à lancer ainsi l'une contre l'autre deux fractions populaires dans une lutte de classe, où, semble-t-il, elles devraient combattre ensemble.

Et combien ce péril est-il plus grand aujourd'hui que la caserne tend à ne plus être uniquement une école de préparation à la guerre, mais à devenir une école d'éducation civique ! Le soldat commence à comprendre, à raisonner ; une plus juste intuition des devoirs de l'officier a conduit ce dernier à être, en même temps qu'un instructeur technique, un éducateur (2) ; les idées sociales pénètrent de plus en plus la caserne, et avec elles, les notions de justice et de solidarité.

Le soldat n'est plus une machine, un numéro matricule, mais un être pensant et de plus en plus instruit : il n'en remplira que mieux son devoir quand il le faudra ; mais il sera aussi plus à même de comprendre et par suite de peser dans son for intérieur ce qu'on lui montrera comme tel.

1. *L'armée aux grèves*, par le lieutenant Z., p. 11.

2. V. *Adieux du général Langlois aux officiers du 20^{me} Corps d'armée*.

b) *Motif de justice.*

S'il est donc dangereux de forcer l'armée à intervenir dans l'exécution des mesures de police, cela n'est pas moins contraire à l'idée de justice sociale.

La guerre est dirigée contre un ennemi *commun*, contre un autre peuple qui, si l'on ne se défend pas, profitera de son audace ou de sa supériorité pour opprimer le timide ou le faible.

L'ennemi du dehors c'est l'adversaire du pays tout entier ; toutes les classes de la population, sans que l'on ait besoin de faire intervenir les idées d'honneur national, sont intéressées à le voir repousser : c'est pour tous une question de vie ou de mort économique ; c'est un droit de légitime défense. Il est donc du devoir de tous de s'unir étroitement contre l'étranger envahisseur ou menaçant.

Il est loin d'en être ainsi dans les dissensions intestines d'un pays, même lorsque ces dissensions revêtent un caractère perturbateur de l'ordre public. Les révoltés, les mutins ou simplement les tapageurs représentent en général par le nombre une faible minorité de la nation ; mais qui sait jusqu'à quel point les idées qu'ils soutiennent parfois avec tant d'héroïsme ne sont point partagées par le plus grand nombre, par le plus grand nombre qui se cache, qui a peur et qui est pourtant de cœur avec

ces courageux qui ne craignent pas de manifester ce qu'ils pensent par tous les moyens possibles.

Dans l'immense lutte actuelle engagée entre le capital et le travail, où est la vérité, si elle existe, où est l'aspiration du plus grand nombre ? Le peuple n'a souvent pas d'autre moyen que la violence pour faire entendre de légitimes revendications ; d'un autre côté il est nécessaire de réprimer sévèrement toute atteinte aux droits individuels et aux institutions dûment établies.

Mais ne peut-on pas voir quelquefois une certaine antinomie entre ces deux idées, respect des lois d'une part, légitimes revendications d'autre part ? Car la loi, ou l'ordre présentement existant ne sont pas toujours et nécessairement la justice.

Dès lors si l'on peut hésiter sur le point de savoir où est le vrai, où est le juste, n'aperçoit-on pas quel immense inconvénient il y a à demander à des soldats, à des hommes sortis pour la plupart des rangs qui réclament, des rangs qui revendiquent, de combattre pour un parti plutôt que pour un autre, de servir quelques citoyens au détriment des autres au nombre desquels ils se comptent eux-mêmes, de sacrifier leur vie à des idées qu'ils ne reconnaissent pas comme justes ? N'est-ce point là le plus grand des dangers pour la vitalité d'un pays ? Un pas de plus, et l'armée si elle ne se révolte pas, en entraînant dans sa rébellion tous les dangers du milita-

risme, n'est plus que l'instrument d'un parti politique ou d'un groupement social. Et alors c'est la nation asservie par la force, c'est la menace perpétuelle des coups d'État, c'est le triomphe de l'oppression !

L'histoire est là qui le prouve. Toutes les révolutions sanglantes, la plupart des changements illégaux dans les institutions gouvernementales n'étaient pas désirés de la majorité de la nation ; l'armée n'a servi les intérêts que d'un petit nombre. La Russie, la Serbie, la Turquie sont les pays classiques en ce genre, pour ne parler que de la vieille Europe ; et ils ne sauraient nous enlever le souvenir de la Commune, du Deux-Décembre, de 1848, de 1830 et des drames issus de 89.

Est-il même possible à l'armée d'être entre deux partis en lutte un arbitre juste et humain ? Écoutez un officier qui a « marché dans les grèves » et qui parle de la terrible situation morale de l'officier.

« Il (l'officier) s'aperçoit vite qu'il est un instrument au service des compagnies, aux mains du capital, que la neutralité de l'armée dans la grève ne peut être qu'une hyprocrisie et qu'un mensonge, et que l'armée est avec les uns contre les autres, pour la protection des situations acquises. Alors se désagrègent et s'écroulent en lui les préjugés qui rassuraient et affermissaient sa volonté. Il comprend soudain que cette prétendue liberté du travail qu'il a le devoir de garantir à ceux qui ne veulent point chômer, c'est chez

une minorité le refus de consentir le sacrifice nécessaire au bien commun. Il est pris d'angoisse à l'idée qu'il pourra être contraint, si le malheur le veut, de résister par la force, par le meurtre, à l'assaut que demain peut-être lui livrera le peuple insurgé, à l'élan de lutte et d'espoir. Il sent fortement l'insurmontable absurdité d'un régime qui oppose, armes en main, deux fractions d'un même peuple : d'une part le peuple qui réclame ses droits, d'autre part les enfants du peuple contraints aujourd'hui par la discipline militaire à sauvegarder, par les armes et contre leur propre intérêt, l'ordre social qu'ils attaquerront demain (1). »

Sans approuver toutes les idées contenues dans ces lignes, on peut néanmoins en dégager une notion générale, à savoir que l'armée intervenant dans le maintien de l'ordre public est susceptible de se voir détourner de son but dans un sens contraire à l'idée de justice sociale.

Force doit rester à la loi, dit-on. Pour cela le législateur français n'a reculé devant aucune des conséquences que pouvait avoir l'emploi de la force. Or, dans les temps d'effervescence populaire, l'entraînement, les mauvais conseils peuvent faire d'innocentes et d'inconscientes victimes. Et ne vaut-il pas mieux après tout, écrit encore le même officier, lais-

1. *L'armée aux grèves* par le lieutenant Z... (préface).

ser démolir une fosse que faire couler le sang ?

C'est la même idée qu'exprimait, lors des inventaires des biens d'Église, M. Clemenceau, ministre de l'intérieur, quand il estimait, « qu'il n'était pas utile de faire verser le sang de soldats français pour un misérable compte de chandeliers » (1).

c) *Motif d'utilité.*

L'armée ne doit pas intervenir dans l'exécution des mesures de police parce que cette intervention blesse ses sentiments les plus légitimes, parce que ces mesures de police sont loin de correspondre à l'idée de justice sociale qui doit être le principal mobile des actions humaines, parce qu'enfin ce rôle peut avoir pour l'armée et pour la nation les plus déplorables résultats.

Le Règlement sur le service intérieur des troupes d'infanterie commence ainsi son chapitre des principes de la subordination :

« La discipline faisant la force principale des armées, il importe que tout supérieur obtienne de ses subordonnés une obéissance entière et une soumission de tous les instants, que les ordres soient exécutés littéralement, sans hésitation ni murmure. »

Le lieutenant Demongeot, dans son livre fort inté-

1. Discours prononcé au Sénat le 20 mars 1906.

ressant *Citoyen et soldat* (1), commente ainsi ce principe : « En effet, dit-il, si l'obéissance est abandonnée à l'arbitraire ou au bon vouloir de chacun, il en résulte un état anarchique qui rend illusoires tous autres avantages et nuit à l'organisme tout entier. Seules la cohésion et la régularité dans l'effort, c'est-à-dire la discipline, permettent à une société de se développer, et cette discipline doit être d'autant plus étroite que les membres de la collectivité à laquelle elle s'applique sont plus séparés par les caractères, les milieux, l'éducation et l'instruction, ce qui est le cas pour l'armée. »

La discipline est donc la première qualité nécessaire à l'armée. Mais il ne suffit pas pour assurer la discipline de poser des règles fixes et de les sanctionner par des peines implacables.

La discipline fondée sur la contrainte ou sur la peur de la punition n'a qu'une base fragile et est à la merci d'une minute de relâchement de la part de l'autorité, ou d'un mouvement d'exaspération de la part de ceux sur lesquels elle s'exerce. Elle doit autant que possible se conformer d'elle-même à la nature de ceux pour lesquels elle est faite, cultiver leurs bons penchants et éviter de se rendre intolérable par trop d'exigence ou trop d'intolérance. La discipline en un mot pour être forte, pour être obéie,

1. Page 55.

doit être aimée ; et pour cela elle doit se rapprocher de l'idéal du soldat et de la conception qu'il a du devoir. Si la discipline c'est le devoir, le soldat la respectera, et il l'aimera parce qu'il la comprendra.

Or comment le soldat pourra-t-il aimer la discipline et lui obéir autrement que forcé par la menace du châtiment, si on lui ordonne d'accomplir des tâches que sa conscience réprouve ou qui sont au-dessus de ses forces morales ?

De là des révoltes inévitables contre l'autorité, le mépris du règlement, la haine des chefs, les refus d'obéissance, tous actes ou sentiments qui entretiennent dans l'armée un malaise qui se changera peut-être en rébellion le jour où, conscient de sa forte cohésion, un nombre suffisant de soldats et de mécontents se lèvera prêt à résister et prêt à faire la loi lui-même.

Ce jour-là c'en serait fait de l'armée ; ce serait le retour aux plus sombres époques de la tyrannie des armées prétoriennes.

C'est donc avec le plus grand soin qu'il faut ôter à l'armée les occasions d'enfreindre la discipline. Et cette résistance ne saurait trouver un champ d'application mieux approprié que lorsqu'on détourne l'armée de ce qu'elle croit être, de ce qui devrait être uniquement son devoir, la défense de la patrie contre l'étranger.

Les rôles de police, nous le verrons plus tard,

sont trop délicats pour qu'on puisse forcer quelqu'un à les remplir. Comment veut-on qu'un soldat marche de bon cœur contre ceux qu'il approuve dans leur révolte ; et c'est le cas pour la plupart, surtout dans les grèves ; beaucoup d'entre eux ont été déjà des grévistes et le seront encore. N'est-ce pas leur faire jouer un rôle odieux et les exciter à l'indiscipline que de les armer pour empêcher leurs camarades, leurs frères de classe et de souffrance d'obtenir ce qu'ils réclament comme étant leur droit ?

Les actes d'indiscipline se produisent non seulement dans les rangs des soldats, mais aussi dans les rangs des chefs ; et il n'est pas, dans l'indiscipline, de plus déplorable exemple que celui qui part d'en haut. Si ces exemples sont heureusement fort rares, on ne voit que trop souvent de bons et vaillants officiers démissionner pour ne pas les donner.

Le résultat n'en est pas moins regrettable ; il laisse l'armée plus affaiblie, plus démoralisée.

A un autre point de vue, quel plus décevant spectacle peut-on offrir à un soldat que celui de la passivité devant le danger (et Dieu sait si notre armée a su faire preuve en maintes circonstances d'une admirable maîtrise d'elle-même !), alors que le soldat doit être avant tout un combattant, un combattif, et que son premier but est l'offensive ! L'attaque, on le sait (les armées japonaises l'ont bien prouvé),

est la première condition de la victoire ; le soldat doit savoir attaquer avant de savoir se défendre.

Et n'est-il pas également pénible que les officiers soient exposés à recevoir sous les yeux mêmes de leurs hommes et souvent sans avoir le droit de riposter, les plus sanglants outrages moraux et même physiques ? C'est là une grave atteinte à la dignité et au prestige que doit avoir le commandement.

M. le général Mercier signalait un autre inconvénient de l'emploi de l'armée à l'intérieur, à la tribune du Sénat le 23 décembre 1903 : « Pour envoyer sur un point des troupes en quantité suffisante, il a fallu (aux grèves du Nord en 1903) prendre des troupes de couverture et par conséquent dégarnir certaines garnisons comme Lunéville, Toul et Verdun..... Et qui nous dit qu'au moment précis où une puissance voisine aurait l'intention de nous attaquer, elle ne s'arrangerait pas pour provoquer, grâce à l'internationalisme qui a fait tant de progrès dans les classes ouvrières, des grèves qui nous mettraient dans le plus grand embarras ? »

L'emploi de l'armée dans des fonctions pour lesquelles elle n'est point faite est une perte de temps pour sa préparation guerrière, préparation qui est, aux termes mêmes du règlement, le but unique de l'instruction des troupes. Et la réduction à deux ans du service militaire ne fait que donner plus d'importance à cette remarque.

M. le vicomte de Montfort (1) indiquait il y a peu de temps au Sénat que, dans toute une région, les régiments de cavalerie avaient pu à grand'peine compléter un ou deux escadrons à quatre-vingts sabres, et que, pendant ce temps, l'instruction des corps avait été complètement interrompue.

« Ainsi employée à l'intérieur, dit le capitaine Laurent dans ses *Impressions de grève* (2), l'armée est détournée de sa mission et néglige son instruction. L'État est astreint à payer de nouvelles dépenses au moment où les revenus de la contrée diminuent ; enfin par-dessus tout un fossé de plus en plus profond se creuse entre les différentes classes de la société, et la France est un peu plus désunie, c'est-à-dire affaiblie. »

Oui, car ce n'est plus seulement la discipline qui s'en va, c'est l'amour de l'armée lui-même, et quand l'amour ou tout au moins le respect de l'armée s'en va, le patriotisme est bien près de le suivre. En effet, le peuple qui voit sans cesse se dresser l'armée devant ses revendications ne distingue par l'armée noble et désintéressée qui lui garde sa place dans le monde, de l'armée qui fait la police, qui le fait circuler, qui le menace, qui le frappe s'il crie trop fort ou s'il fait semblant de résister. C'est défier l'ouvrier,

1. V. *Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1905.*

2. Page 13.

c'est le forcer à haïr une chose qu'il aimerait peut-être sans cela, que de lui montrer l'armée comme une menace suspendue sur sa tête dès qu'éclate un conflit ; cette sorte de provocation « loin d'avoir l'effet moral qu'on lui attribue, intimide moins qu'elle ne révolte et n'excite » ; au lieu d'assagir les populations exaspérées, elle leur donne à leurs propres yeux « une importance dont elles ne se rendraient pas compte autrement, et les rend conscientes de leur force. »

Ce n'est donc point à notre époque, où l'antimilitarisme fait de si rapides progrès, peu en rapport hélas ! avec le formidable accroissement des armements de toutes les nations, qu'il faut encore lui donner de nouvelles raisons de s'étaler au grand jour et de faire des prosélytes de plus en plus nombreux. Les appels à la grève militaire, à la désertion, à l'indiscipline sont trop souvent le résultat de la rancune du peuple ouvrier contre l'armée.

C'est ce qu'une République soucieuse de son honneur et de sa mission doit avoir soin d'enrayer par toutes les mesures possibles afin que tous les Français se retrouvent unis devant l'ennemi le jour où celui-ci viendrait menacer nos frontières.

Enfin l'emploi de la troupe à l'intérieur peut exagérer la vigueur de la répression : le soldat n'ayant pas été habitué à la passivité et à l'habileté qu'il faut pour mesurer exactement le degré de son inter-

vention devant une foule menaçante peut faire dégénérer en émeute ce qui n'était qu'une simple manifestation. De plus, les effroyables progrès des armements donnent au soldat un instrument qu'il est bien obligé d'utiliser puisqu'il n'en a pas d'autre, mais qui n'est évidemment pas proportionné à la faible résistance que peut opposer une foule la plupart du temps sans défense.

CONCLUSION

Nous avons ainsi examiné les principales raisons qui militent en faveur de la non-intervention de l'armée dans l'accomplissement des mesures de police. Ces raisons ont leur pleine valeur dans les pays où, comme en France, existe la conscription ; et les raisons d'ordre utilitaire sont plus que suffisantes pour justifier le même principe dans les pays à enrôlement volontaire.

Au contraire ces mêmes raisons élevées contre l'emploi de l'armée à l'intérieur ne sauraient valoir contre la police. La police a une mission, nous l'avons vu, tout à fait d'ordre interne: elle est essentiellement destinée à faire respecter l'ordre public par ceux qui voudraient le troubler. Il est certes, nous le répétons, tout aussi noble de contribuer à la vitalité de son pays en le défendant contre les causes de

désagrégation intérieures que contre les ennemis du dehors ; mais les fonctions mêmes de la police mettent ceux qui en assument la lourde charge en face d'obligations très délicates et qui exigent des aptitudes particulières.

Le policier devra se faire un cœur insensible à toute revendication contraire à l'ordre public et à la loi ; il devra puiser la force d'accomplir sa mission dans l'idée qu'il est nécessaire, pour la vie de la société, que les lois soient avant tout obéies, et sacrifier peut-être pour y arriver ses goûts, ses idées, son propre idéal. D'où il suit que le recrutement de la police doit être absolument volontaire, chacun étant seul juge du degré d'abnégation et de sacrifice dont il est capable.

Dès lors l'homme de police ayant librement choisi sa destinée sait à quoi il s'est engagé et à quoi il est exposé. S'il se trouve un jour dans un conflit entre son sentiment et le serment qu'il a prononcé, il doit sacrifier son sentiment et faire son *devoir*, le devoir qu'il a *voulu*.

Le soldat au contraire n'a pas choisi son métier ; il lui est imposé dans les pays où le service militaire est un devoir civique ; et même dans les autres pays le soldat en s'enrôlant volontairement n'a eu en vue que la défense du sol contre l'ennemi ; or on ne peut pas, sans injustice, contraindre un homme à faire malgré lui le sacrifice de ce qu'il sent être son devoir.

Ce raisonnement vaut également pour l'officier, qui a pourtant librement choisi la carrière des armes ; car en s'engageant à servir son pays il n'avait pas pour but de devenir un policier ; mais l'officier n'est rien sans le soldat : c'est le soldat qui est le fusil qui tire et le sabre qui frappe.

Ces considérations sont d'autant plus importantes que l'armée actuelle n'est plus une armée de métier, mais une armée nationale. Or on ne saurait exiger d'un citoyen tout ce qu'on pourrait demander à un professionnel.

Ainsi pas d'armée à l'intérieur, pas de soldats français contre d'autres Français, pas d'armée policière : tel est le courant des idées actuelles, et ce courant est, semble-t-il, conforme aux sentiments les plus respectables de l'homme comme aux notions de justice et d'utilité pratique.

On peut même étendre et généraliser la question de l'emploi de l'armée et refuser qu'elle soit détournée, en quoi que ce soit, de son but unique, la préparation à la guerre : on verra alors disparaître ces rôles très souvent inutiles que l'on fait jouer aux soldats alors que leur dignité devrait être avant tout sauvegardée.

Un véritable abus est fait journellement surtout de l'infanterie sous prétexte de maintenir le bon ordre : les divers services de planton aux courses, par exemple, ou dans des cérémonies publiques, de faction à la porte de certains monuments, d'autres emplois

moins nobles encore, tels que ceux d'ordonnance, sont tout à fait contraires au but de l'institution de l'armée et amoindrissent son prestige. Ce ne sont souvent là que prétextes à raillerie de la part de l'élément civil ; ce sont ensuite des actes de résistance, d'opposition, de révolte que les foules, une fois mises en mouvement, arrivent à commettre ; ce peuvent être même des conflits qui menacent de finir d'une façon tragique et meurtrière, où l'armée — la grande muette — sera la première à souffrir par suite de l'hostilité croissante de ceux pour le bien desquels elle intervenait tout d'abord.

Nous ne saurions mieux conclure qu'en citant ces paroles de Benjamin Constant :

« Il y a certaines armes dont le droit des gens interdit l'usage aux nations qui se font la guerre. Ce que ces armes prohibées sont entre peuples, la force militaire doit l'être entre les gouvernants et les gouvernés. »

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre premier

LA CONCEPTION HISTORIQUE DE LA POLICE ET DU RÔLE DE L'ARMÉE

La conception actuelle de la police, c'est-à-dire d'une force chargée non seulement de veiller à la sécurité intérieure d'un pays, mais encore d'y maintenir et d'y développer la civilisation en y créant et y entretenant certains établissements ou institutions, a pris naissance avec l'État moderne.

L'État antique ou féodal bornait sa mission, par suite de sa fragile autorité, à la protection contre les ennemis du dehors ou du dedans ; il avait un rôle purement militaire et défensif et non point actif et varié comme aujourd'hui.

Bien plus récente encore est l'idée qu'il y a un intérêt primordial à distinguer les forces destinées au maintien de l'ordre à l'intérieur de celles desti-

nées au maintien de la paix à l'extérieur, à ne pas donner au même organe l'une et l'autre de ces deux missions, en un mot à ne pas confondre les forces militaires avec les forces de police.

C'est à propos de la loi du 22 mars 1831 sur l'organisation de la garde nationale que l'on voit pour la première fois cette idée se faire jour.

L'article 1^{er} précise le double rôle de la garde nationale :

1° Défendre la royauté constitutionnelle et la Charte, maintenir l'obéissance aux lois, rétablir l'ordre et la paix.

2° Seconder l'armée de ligne afin d'assurer l'indépendance de la France et l'intégrité du territoire.

Ainsi la garde nationale avait été instituée, par une distinction inverse à celle de l'armée, pour défendre l'État contre les ennemis du dedans, et *accessoirement* contre l'ennemi du dehors.

Le rapporteur à la Chambre des députés insista sur ce double rôle de la garde nationale qui, dit-il, permet à l'armée de rester l'arme au bras au milieu de nos luttes civiles. « En insistant sur le rôle politique de la garde nationale, ajoute M. Sauzet, le rapporteur avait voulu faire remarquer que l'armée de ligne, l'armée proprement dite, ne serait plus employée dans nos luttes intestines (1). »

1 SAUZET, Cours de doctorat 1905-1906 : La législation militaire.

Mais ce ne fut là qu'une appréciation toute personnelle et qui même ne fut pas remarquée. L'histoire montre en effet, qu'après 1830 la fonction de soldat n'offre aucune incompatibilité avec celle de policier et que même la coopération à la fonction de police semble être un devoir civique, puisque, aux termes de l'article 9 « tous les Français de 20 à 60 ans sont appelés au service de la garde nationale. »

Sous l'ancien régime — comme dans les états antiques — s'il y avait certains corps affectés spécialement à la police, le service du guët, par exemple, ce n'était point par application d'un principe autre que celui d'une organisation rendue plus facile par l'affectation spéciale d'une force armée particulière à un certain service. C'est pourquoi l'intervention du soldat pouvait toujours avoir lieu sans aucune condition de forme, et sur la volonté pure et simple du pouvoir central, dont les gouverneurs étaient les représentants dans les provinces.

Ce n'est guère qu'au cours des vingt dernières années — et il est impossible de préciser davantage — à la suite peut-être des trop fréquentes interventions de l'armée en face du peuple des grèves, pendant la seconde moitié du xix^e siècle, que s'est fortement dégagée la notion de la neutralité absolue de l'armée, non pas d'une manière officielle, ni par voie législative, mais par une sorte d'évolution latente dans les esprits, par une révolte sourde d'honnêtes

gens fatigués d'avoir sans cesse devant eux une force destinée par essence à une autre mission, par le sentiment de la dignité blessée chez les soldats et chez certains officiers plus ouverts que d'autres aux idées nouvelles : des paroles, des discours, quelques articles de journaux (1), et c'était encore toute la protestation ; puis quelques ouvrages parurent, écrits même par des officiers, au lendemain des grèves retentissantes de 1897 et de 1899.

L'enceinte du Parlement recueillit d'une oreille déjà habituée le bruit de ces rumeurs qui montaient, et aujourd'hui tout le monde est d'accord sur le principe.

Il n'y a pas un homme, en dehors de Charenton, déclara M. Clemenceau à la Chambre des députés le 19 juin 1906, qui puisse se réjouir de l'intervention de l'armée dans les grèves.

Mais la solution de la question est à ce point ardue que l'on n'a pas encore osé aborder la question d'une façon définitive, malgré quelques intéressants votes de principe tant à la Chambre qu'au Sénat à la suite du dépôt d'un projet et d'une proposition de loi, dès 1905 (1).

1. Nous devons signaler la brillante campagne menée par M. Jacques Dhur dans le *Journal*.

1. Le 23 mai 1905, le Sénat votait l'urgence pour une proposition de loi émanant de M. de Montfort, et portant création d'une brigade de police mobile.

La séparation entre l'armée et la police est donc une notion toute contemporaine : ni l'antiquité, ni le moyen âge, ni même l'État moderne ne l'avaient aperçue.

Sans remonter à l'organisation de la police à Rome où tous les services publics étaient militarisés, il est facile de remarquer au cours des siècles suivants que l'armée a toujours eu à remplir des rôles de police et que jamais ce fait n'est apparu comme anormal.

La Jacquerie, les massacres de Wassy et de la Saint-Barthélemy, l'affaire des Camisards, la Fronde, les Dragonnades et autres drames issus des guerres de religion sont autant d'étapes qui montrent l'armée en face d'une fraction du peuple révolté ou persécuté, l'armée coopérant au maintien de l'ordre public (quand elle ne le troublait pas par son intervention) et causant parfois en partie les plus déplorables excès.

La Révolution n'a fait que confirmer dans ses lois le principe d'intervention. La loi des 26 février-27 mars-28 avril 1790 dit bien que l'armée est essentiellement destinée à défendre la patrie contre les ennemis extérieurs ; mais outre l'objection qu'on pourrait tirer du fait que le mot « essentiellement » peut impliquer l'idée que l'armée peut « accidentellement » être employée aussi contre les ennemis intérieurs, il est plus simple de dire que le législateur de cette époque, en inscrivant cette phrase dans sa loi, voulait, dans les articles suivants, et après

avoir énoncé que « le roi est le chef suprême de l'armée », limiter les pouvoirs du roi en réservant certains droits au corps législatif, par exemple celui de voter les mesures nécessaires à l'entretien de l'armée, et qu'il croyait donner, grâce aux termes employés, une définition plus précise du but principal de l'armée.

D'ailleurs l'article 8 de la même loi imposait aux officiers et aux soldats un serment par lequel ils s'engageaient « à être fidèles à la constitution, au roi et à la nation, les soldats, à ne jamais abandonner leur drapeau, les officiers, à prêter main-forte, dans les affaires administratives, *sur réquisition écrite des autorités civiles*, après lecture faite aux troupes ».

Peu de temps après, l'article 2 du titre VIII de la loi du 15 juin 1791 disait : « La force publique est destinée à défendre la Constitution, à assurer l'exécution des lois et le *maintien de l'ordre à l'intérieur.....*, et à garantir l'État contre les attaques extérieures. »

En 1831, en 1834, lors des insurrections qui éclatèrent à Lyon, gagnèrent Paris et menacèrent la France entière, ce fut encore et toujours l'armée que l'on vit de l'autre côté des barricades, en face du peuple ameuté ; 1848, la Commune ne sont que des applications plus ou moins sanglantes des mêmes théories.

Enfin l'histoire de la Garde nationale, dont nous

parcourrons plus loin les grandes lignes, est bien la preuve la plus évidente de l'intime corrélation qu'il y avait entre l'armée et la police. Si le principe de sa spécialisation pour le maintien de l'ordre public a pu être aperçu en 1831 par un rapporteur éclairé, ce principe a toujours été méconnu en droit et en fait.

Après ce bref aperçu historique, nous allons examiner la pratique suivie en France dans une étude des réquisitions de la force publique.

Nous nous éclairerons ensuite par un coup d'œil sur quelques législations étrangères, ce qui nous permettra de trouver plus facilement les remèdes qu'on pourrait apporter à la situation fausse qui parfois est faite à l'armée, en France.

Chapitre II

LES RÉQUISITIONS DE L'ARMÉE EN FRANCE

L'État doit donc assurer à l'intérieur le respect et l'exécution des lois ; il a, à sa disposition, pour exercer son autorité, la force publique.

La force publique comprend la force publique permanente civile et la force publique permanente armée. La première se compose d'agents qui, en temps ordinaire, ne font pas partie de l'armée : tels sont les agents des douanes et des forêts, les agents de police, les gardes champêtres. Ces agents sont « à la disposition de l'autorité civile ; il leur est donné des ordres ».

La force armée est composée des troupes de l'armée de terre et de mer, et de la gendarmerie. « Il ne leur est pas donné d'ordres ; il leur est adressé des réquisitions subordonnées à des conditions de forme minutieusement réglées (1). »

1. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, n° 328.

Notre étude porte seulement sur les réquisitions de l'armée proprement dite, et non sur des réquisitions de la gendarmerie qui est soumise en cette matière à des règles spéciales (décret du 20 mai 1903).

Sous l'ancien régime, il n'y avait point de règles fixes pour mettre en mouvement la force armée. Le roi en était le maître absolu : le gouvernement pouvait donc l'employer à son gré.

La première réglementation fut tentée par la loi du 21 octobre 1789, connue sous le nom de loi martiale : aux termes de cette loi, dès qu'un attroupement paraissait séditieux, les officiers municipaux des lieux hissaient à la fenêtre de la maison de ville un drapeau rouge, ce qui signifiait qu'ils allaient requérir la troupe pour ramener l'ordre et le calme. Cette loi était extrêmement rigoureuse ; elle fut remplacée par les lois du 10 juillet et du 3 août 1791 qui sont encore les fondements de notre législation.

La législation en vigueur sur les réquisitions de la force armée se trouve dans les textes suivants (1) :

- 1) Lois du 10 juillet et du 3 août 1791 ;
- 2) Loi du 7 juin 1848 ;
- 3) Loi du 22 juillet 1879 ;
- 4) Décret du 4 octobre 1891 sur le service des places ;
- 5) Instruction ministérielle du 24 juin 1903 appliquant les dispositions des lois précédentes ;

1. *Pandectes françaises*. Réquisitions, p. 662

6) Article 234 du Code pénal, pour le refus d'obtempérer aux réquisitions civiles.

Pour étudier ce sujet suivant un ordre logique nous le scinderons en plusieurs paragraphes dont chacun répondra à une des questions suivantes :

- I. — Par qui sont faites les réquisitions ?
- II. — A qui sont-elles adressées ?
- III. — Quand et dans quelles formes ?
- IV. — Exécution des réquisitions.
- V. — Sanctions.

SECTION I

Qui a le droit de faire des réquisitions ?

Il est répondu à cette question par les articles 3 et 5 de l'instruction ministérielle du 24 juin 1903 appliquant l'article 64 du décret de 1891 et l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879.

Il importe avant tout de mettre en lumière un principe fondamental qui a pour but de prévenir l'action trop brutale de l'armée, ou de l'empêcher de favoriser le césarisme par la prise violente du pouvoir à son profit ou au profit d'un dictateur. Ce principe est celui de la suprématie de l'autorité civile sur le pouvoir militaire ; il est établi par l'article 20 de la loi du 3 août 1791 : « Aucun corps ou détachement de troupes de ligne ne pourra agir dans l'inté-

rieur du royaume sans une réquisition légale, sous les peines établies par les lois. »

Cette précaution, sur le bien-fondé de laquelle il n'est pas nécessaire d'insister longuement, est commandée par le caractère même de l'esprit militaire qui a une tendance naturelle à l'absolutisme, par la discipline inflexible de l'armée qui ne laisse pas à l'obéissance la faculté de raisonner ou même de comprendre, par la force irrésistible qui résulte de sa cohésion, par la sévérité de sa hiérarchie enfin qui met une si formidable puissance aux mains d'un seul homme, et pourrait servir ainsi une ambition déréglée ou une cause contraire aux droits du plus grand nombre. Il n'y a qu'un pas du militarisme à l'absolutisme et au régime de la violence et du bon plaisir.

Par une conséquence logique, le pouvoir civil lui-même, afin qu'il ne soit pas tenté d'abuser de sa suprématie, ne pourra mettre en mouvement la force armée que dans des cas et suivant des formes déterminés. Ce n'est qu'exceptionnellement, comme nous verrons, et dans des hypothèses très spéciales que l'armée peut agir spontanément.

Nous n'avons pas à nous préoccuper du point tout à fait théorique de savoir de quelle autorité exactement dépend la force armée, du pouvoir exécutif *lato sensu*, et c'est la théorie de Montesquieu (1), de

1. MONTESQUIEU. *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

Mirabeau (1), de Benjamin Constant (2), de l'autorité administrative, ainsi que le disent deux théoriciens de la question, Henrion de Pansey (3) et Macarel (4), du pouvoir gouvernemental, comme le soutiennent M. Ducrocq, Simonet et Aucoc.

« La force armée, dit fort bien M. Rochoux, dans une thèse soutenue devant la Faculté de Bordeaux, est un organe de l'État participant à toutes ses fonctions (5). » C'est bien ce que montrera non seulement le tableau de ceux qui ont le pouvoir de la mettre en mouvement, mais encore et surtout l'examen de ses attributions multiples.

On peut répartir en quatre groupes les autorités civiles qui, normalement, peuvent requérir la force armée : autorités gouvernementales, représentatives, administratives, judiciaires.

Le Gouvernement est incarné dans le Président de la République et dans ses ministres. Son premier devoir étant de maintenir l'ordre à l'intérieur et d'assurer le respect et l'exécution des lois, ses repré-

1. MIRABEAU. Discours du 1^{er} septembre 1789 (*Arch. parl.*, 1^{re} série, VIII, p. 538).

2. BENJAMIN CONSTANT. *Cours de polit. constit.*, I, p. 109, 242 et 338.

3. HENRION DE PANSEY. *De l'autorité judiciaire*, chapitre XXXVIII.

4. MACAREL. *Droit administratif*, I, p. 115.

5. ROCHOUX. De l'autorité militaire dans ses rapports avec l'autorité civile (*thèse*, 1896), page 102.

sentants doivent avoir le droit de mettre en mouvement la force armée quand ils le jugent nécessaire.

En vertu de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 25 février 1875 « le Président de la République *dispose* de la force armée ». Il est évident que disposer de la force armée est plus que d'avoir le droit de la requérir. La réquisition suppose une demande adressée à l'autorité militaire avec accompagnement de certaines formalités; la disposition est un ordre, sans autre forme que sa signification claire et précise. La réquisition une fois faite, l'armée reste libre de ses mouvements pour arriver au résultat voulu; la disposition implique le droit de diriger ses mouvements. Cette interprétation n'est nullement douteuse, puisque le Président de la République est le chef de toute l'armée et qu'il a le droit d'en prendre le commandement, droit incontestable qui résulte des débats de la loi de 1875 repoussant une disposition en sens contraire.

Se mettre à la tête des troupes est pour le chef de l'État un droit traditionnel. Seule la Constitution de 1848 spécifiait que le Président de la République « disposait de la force armée sans pouvoir jamais la commander en personne ». La seule atténuation apportée à ce pouvoir considérable est dans le principe constitutionnel que toute acte du Président de la République doit être contresigné par un ministre responsable devant les Chambres.

Les Ministres, ou plutôt le Conseil des ministres n'a le droit de disposer de la force armée qu'entre la vacance de la Présidence de la République et l'élection du nouveau titulaire (article 7 de la même loi). En dehors de ce cas, aucun texte ne donne de pouvoir aux ministres; ils ne peuvent agir qu'indirectement, par ordres donnés aux préfets, leurs subordonnés. Le Ministre de la Guerre lui-même n'est que le plus haut gradé de la hiérarchie militaire; et et en tant que tel il ne peut mettre spontanément la force armée en mouvement; il peut seulement participer à sa mise en mouvement en tant que membre du gouvernement et au même titre que ses collègues du cabinet.

A la tête des autorités représentatives sont les présidents de la Chambre des députés et du Sénat. Il était nécessaire, pour que le libre exercice du pouvoir législatif ne fût pas un vain mot, qu'il fût assuré aux membres de ces assemblées une sécurité absolue dans leurs réunions; l'armée seule pouvait la leur procurer. C'est pourquoi la loi du 22 juillet 1879 (article 5) donne aux présidents des Chambres « le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire; les réquisitions peuvent être adressées à tous officiers, commandants ou fonctionnaires... »

Il est évident que ce droit des présidents est limité aux besoins strictement nécessaires pour maintenir

l'ordre pendant les séances des Chambres et pour protéger l'entrée des membres dans les locaux de l'assemblée ou leur sortie.

Un pouvoir analogue mais bien plus considérable est attribué aux conseils généraux par la loi du 15 février 1872 (la loi Tréveneuc), prévoyant la dissolution illégale des Chambres ou l'empêchement apporté à leur réunion. L'article 4 leur ordonne en ce cas d'élire deux délégués par conseil qui formeront un Parlement provisoire chargé de prendre non seulement pour sa propre sécurité, mais *pour toute la France* les mesures urgentes que nécessite le maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal. Cette Assemblée des délégués a un véritable droit de disposition de la force armée, puisque, aux termes de l'article 6, « ses décisions doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique. » Cette Assemblée étant, dans l'hypothèse où elle se réunit, le seul pouvoir civil existant il est naturel que l'armée lui soit entièrement soumise.

En outre l'article 2 prévoit que jusqu'à la constitution régulière de l'Assemblée des délégués, c'est aux conseils généraux eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs présidents, à pourvoir au maintien de l'ordre public et légal, ce qui implique évidemment le droit de réquisition, mais non le droit de disposition, à raison des conflits qui pourraient s'élever

entre les divers conseils généraux, et du caractère transitoire de leurs pouvoirs exceptionnels.

Enfin l'article 11 du décret du 2 février 1852 ordonne aux autorités civiles et aux commandants militaires de déférer aux réquisitions du président d'un bureau de vote. Cette disposition a pour but d'assurer l'ordre et la liberté dans les votes sans qu'il soit besoin de recourir à une autorité supérieure ayant le droit de réquisition, ce qui serait une perte de temps et pourrait devenir une source de fraudes électorales.

Dans l'ordre administratif le droit de réquisition est accordé aux préfets (ou aux secrétaires généraux, par délégation de fonction), aux sous-préfets, aux maires (ou aux adjoints en cas d'empêchement des maires) et aux commissaires de police. Ces divers fonctionnaires de l'ordre administratif tiennent leurs pouvoirs de divers textes insérés dans les lois des 26-27 juillet, 3 août 1791, 28 germinal an VI, 22 mai 1831, et réunis dans la circulaire ministérielle du 24 juin 1903 (1).

1. *Cir. ministérielle du 24 juin 1903.* — Art. 3: Les autorités civiles qui ont le droit de requérir les troupes de ligne sont: les préfets, les sous-préfets, les maires, les adjoints aux maires, les procureurs généraux près les cours d'appel, les procureurs de la République près les tribunaux de première instance et leurs substituts, les juges d'instruction, les juges de paix et les commissaires de police (art. 64 et 73 du décret du 4 octobre 1891).

Enfin le droit de requérir la force armée appartient à certains agents de l'ordre juridictionnel ou judiciaire; aux présidents des cours et tribunaux, des conseils de guerre et des conseils de revision, de la haute cour de justice, aux officiers de police judiciaire énumérés dans l'article 9 du Code d'instruction criminelle, procureurs généraux, procureurs de la République et leurs substituts, commissaires du gouvernement près les conseils de guerre et de revision, juges de paix, juges d'instruction, commissaires de police, gardes champêtres, gardes forestiers et autres agents qui, en vertu du texte d'une loi ou d'un décret, ont pour mission de constater certains délits et contraventions, les agents des mines, des octrois, des postes, etc.; chacun agissant dans la sphère de ses attributions.

Art. 5 : Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés ont, au point de vue des réquisitions, les droits spéciaux résultant de l'art. 5 de la loi du 22 juillet 1879 ainsi conçu : « Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. — A cet effet ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. — Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par les lois. — Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. »

En pratique les agents subalternes de l'autorité civile ne font pas eux-mêmes les réquisitions ; ils adressent un rapport à un chef hiérarchique, et c'est par l'intermédiaire des préfets que la plupart du temps l'armée est réquisitionnée.

En cas d'insuffisance de la gendarmerie pour le maintien de l'ordre, dans les cas urgents, les officiers et commandants de brigade de gendarmerie peuvent aussi requérir directement l'assistance de la troupe qui est tenue de déférer sur-le-champ à leur réquisition, et de leur prêter main-forte ; ils doivent ajouter à la réquisition qu'ils font l'extrait de celle qu'ils ont eux-mêmes reçue, et les motifs pour lesquels la main-forte est réclamée (1).

Ajoutons que la force armée peut encore être mise en mouvement par suite de la formule exécutoire des jugements des cours et tribunaux et des arrêts du Conseil d'État, et enfin par suite des arrêts des conseils de préfecture, qui sont exécutoires et emportent hypothèque (article 40, alinéa 2 de la loi du 22 juillet 1889).

On peut s'étonner du nombre relativement considérable des agents auxquels est expressément attribué le droit de requérir la force armée ; mais il ne faut pas oublier que très souvent la cause d'une réquisition vient d'un danger immédiat à prévenir : il

1. Article 109, du décret du 20 mai 1903,

était donc indispensable que le fonctionnaire à qui incombe le soin de faire cesser ce danger pût prendre sur l'heure toutes les mesures opportunes sans s'exposer aux retards qu'occasionnerait nécessairement le recours à une autorité supérieure et qui compromettraient les chances d'un prompt rétablissement de l'ordre.

Néanmoins, afin de donner aux particuliers toutes les garanties possibles contre des abus de pouvoir, les autorités qui peuvent requérir la force armée sont limitativement énumérées.

De plus, dit M. Vel-Durand dans un article de la *Revue du droit public et de la science politique*, ce pouvoir étant un attribut de la fonction est soumis à la règle de la territorialité qui régit la fonction elle-même (1) : les réquisitions, aux termes de l'article 6 de l'instruction ministérielle du 24 juin 1903, ne peuvent être faites que dans la circonscription de celui qui les fait.

On voit poindre ici la crainte du législateur de donner une trop grande puissance aux autorités requérantes; leur pouvoir limité géographiquement ne pourra pas présenter le danger de la subordination d'une partie trop nombreuse de la force armée à l'autorité d'un seul agent civil.

1. *Revue du droit public et de la science politique*, tome XXII, page 63.

Nous avons annoncé plus haut qu'exceptionnellement l'armée pouvait agir spontanément, c'est-à-dire sans réquisition. Cela arrivera dans quatre ordres de cas. Les premiers cas sont indiqués par les articles 63 et 65 du décret du 4 octobre 1891 : les chefs de postes ou de patrouilles doivent protéger toute personne dont la sûreté est menacée. Si un inconnu réclame l'assistance de la garde pour arrêter une autre personne en raison d'un dommage ou d'un délit qui ne serait pas bien constaté, le chef de poste les fait conduire immédiatement l'un et l'autre devant le commissaire de police. Quand des désordres où des militaires sont en cause se produisent dans un lieu public, le chef de poste ou de patrouille y envoie un certain nombre d'hommes sous la conduite d'un gradé ; toutefois ces derniers ne peuvent pénétrer dans le lieu du désordre, si c'est une demeure privée, que lorsque des appels se font entendre de l'intérieur.

Le deuxième cas est prévu par l'article 20 de la circulaire ministérielle de 1903 expliquant l'article 106 du Code d'instruction criminelle : tout militaire ou chef de poste doit, de lui-même, aider à l'arrestation de tout prévenu surpris en flagrant délit ou poursuivi par la clameur publique.

En règle générale tout militaire est obligé de prêter main-forte spontanément à tout agent de l'autorité revêtu de ses insignes.

Ces deux exemples d'intervention spontanée de la troupe sont commandés par les sentiments les plus élémentaires de justice et d'humanité; ils ne constituent d'ailleurs qu'une hypothèse particulière de la solidarité obligatoire, établie par la loi dans les prescriptions relatives à la réquisition par la force des simples particuliers dans les cas de calamité publique (1).

Chacune de ces interventions de troupes est régie en outre, au point de vue de la discipline militaire, par le Règlement sur le service des places du 23 octobre 1883, dans le détail technique duquel nous n'avons pas à entrer.

L'intervention de la force armée peut, en troisième lieu, être spontanée dans le cas de légitime défense: si un corps de troupes est attaqué, qu'il s'agisse d'un poste, d'un piquet ou d'une patrouille, il est évident qu'il a le droit, pour se défendre, d'employer la force

1. L'art. 475, § 12 du C. pén. punit d'une amende ceux qui refusent l'aide ou les secours requis en cas d'accidents, tumultes, naufrages, incendies ou autres calamités, brigandages, pillages, flagrants délits, clameurs publiques, ou exécutions judiciaires. Déjà l'article 17 du titre 1 de la loi du 10 juillet 1791 punissait d'une amende du quart de la contribution mobilière, sans qu'elle pût être inférieure à 3 francs, « le refus de secours ou de services requis par la police en cas d'incendie, ou autres fléaux calamiteux. » (RIGAULD ET MAULDE, *Rép. d'adm. municipale*, Réquisition, n° 22.)

sans qu'il ait besoin d'attendre un ordre ou une autorisation de l'autorité civile.

Enfin en cas d'incendie, l'autorité militaire doit envoyer sur les lieux du sinistre le nombre d'hommes qu'elle juge utile, sans attendre une réquisition de l'autorité civile (article 72 du décret du 4 octobre 1891) ; il y a même à cet effet, dans les casernes, un service organisé par roulement, dit le « service de piquet d'incendie ».

SECTION II

A qui sont adressées les réquisitions ?

Le principe de la territorialité de la fonction qui régit la réquisition de la part de celui qui la fait s'applique encore au point de vue de celui qui l'exécute.

L'article 6 de la circulaire ministérielle du 24 juin 1903 porte en effet que les réquisitions ne peuvent être exécutées que dans la circonscription de celui qui les exécute.

Il n'est donc possible en principe de requérir la force armée que dans sa circonscription, dans sa sphère matérielle et ordinaire d'action. Il y a à cette prescription une raison de promptitude dans l'exécution de la réquisition, et aussi de discipline militaire et de surveillance hiérarchique. En outre la réquisi-

tion doit toujours être adressée au plus haut gradé, soit du lieu dans lequel elle doit être exécutée, soit du détachement requis.

Aux termes de l'article 21 de la loi du 3 août 1791 « les réquisitions seront faites aux chefs commandants en chaque lieu ». Mais cette loi ne vise pas les divers cas de spontanéité d'action de la force armée que nous avons étudiés plus haut, où l'on adressera directement soit à un soldat isolé, soit au chef de poste ou au commandant des gardes, piquets et patrouilles.

Il est naturel que ce soit le chef commandant de chaque lieu qui reçoive la réquisition, et non par exemple celui qui commandera l'effectif désigné pour aller rétablir l'ordre. Car l'autorité civile n'a pas la compétence technique nécessaire pour juger de la quantité de forces à déployer ; et de plus, il y a là une question de dignité pour l'armée et ses chefs : le chef commandant du lieu sera presque toujours égal ou supérieur par le rang officiel à l'auteur de la réquisition ; ce dernier sera moins porté à exagérer son droit que s'il s'adressait à un subalterne.

Les réquisitions seront donc adressées, suivant les théâtres de troubles, soit aux commandants d'armes, soit aux généraux commandant une brigade, une division, ou une région de corps d'armée.

L'article 4 de l'instruction de 1903 commente ces divers cas,

Si la troupe requise ne doit agir que dans un rayon de 10 kilomètres autour de la garnison, la réquisition est adressée aux commandants d'armes ; le commandant de la région peut toutefois par décision spéciale élargir ce cercle. Hors de ces limites, la réquisition s'adresse aux généraux de brigade ou de division résidant au siège de l'autorité requérante. Si ces généraux n'ont pas en ce siège leur résidence, l'autorité civile s'adressera au général commandant la région de corps d'armée. Pour Paris et Lyon, les réquisitions sont adressées aux gouverneurs militaires de ces deux villes.

En cas d'insuffisance des troupes de la région, le général commandant la région doit demander au ministre de la guerre un supplément de forces. Mais le ministre ne doit pas recevoir de réquisitions ; cette disposition a pour but d'éviter des pertes de temps : le ministre étant obligé de désigner ensuite une portion de troupes, il est plus simple de s'adresser directement à celui qui commande ces dernières.

Ces dispositions relatives à la demande de réquisition sont souvent méconnues.

Le plus souvent les troupes sont envoyées sur les lieux des troubles après simple entente entre les ministres de la Guerre et de l'Intérieur, ou entre le préfet et le général commandant le corps d'armée. Une fois arrivées, les troupes prennent contact avec la foule, font la police. sans qu'il y ait eu le moindre

accomplissement des formalités exigées pour les réquisitions.

Une réquisition est nécessaire, mais une seule suffit pour toutes les mesures d'exécution postérieures : car dès l'instant que l'armée est requise, ce n'est pas pour jouer un rôle de figurante, mais pour coopérer efficacement au rétablissement de l'ordre. C'est ce qu'on méconnaît trop souvent, et ce qui donne lieu à de bien regrettables incidents.

Les inventaires de Saint-Servan, le 23 février 1905 (1) en sont la preuve. Nous n'avons pas l'intention d'élever ici la moindre critique politique ; nous profitons seulement d'un exemple tout à fait typique qui nous permettra de constater dans quelle mesure la loi est parfois méconnue dans la pratique.

Tout le monde a encore ces tristes événements présents à la mémoire. Les troupes étaient devant l'église ; elles étaient commandées par un chef de bataillon, le commandant Héry. Le général Davignon était présent. Normalement les choses auraient dû se passer ainsi : ou le général Davignon avait reçu une réquisition ou il n'en avait pas reçu. S'il en avait reçu une, le commandant Héry, désigné par ses chefs comme chef du détachement, devait accomplir toutes les actes nécessaires à son exécution, sans qu'il ait à en réclamer une spécialement pour lui

1. V. *Illustration* du 29 février 1906.

avant de faire enfoncer les portes de l'église ; sinon il se rendait coupable de désobéissance militaire, mais non du refus d'exécuter une réquisition qu'il n'avait pas qualité pour recevoir.

Si le général n'avait jamais reçu de réquisition, c'était à lui, puisqu'il était présent sur les lieux, que devait s'adresser, aux termes de la loi, le représentant de l'autorité civile. Les deux autres capitaines éprouvèrent aussi le besoin de demander une réquisition qu'ils s'empressèrent d'ailleurs de ne point exécuter, sans se douter peut-être des motifs pour lesquels elle était parfaitement illégale. Les trois officiers ont été poursuivis pour refus d'exécution d'une réquisition civile : le chef de la poursuite était erroné, la réquisition étant sans aucun doute illégale.

Ceci n'est point dit pour plaider la cause de ces officiers ; car nous concluons qu'ils se sont rendus coupables d'un acte bien plus grave, d'un refus d'obéissance au général qui leur avait formellement donné le commandement des troupes.

On pourrait encore à la rigueur se demander s'il y a eu réellement désobéissance militaire, puisque ce n'est pas à un ordre direct, immédiat que les officiers ont refusé d'obéir, cet ordre direct n'ayant pas été donné. A moins qu'il n'y ait eu là une illégalité voulue, dont nous nous garderons certes de blâmer les mobiles, et tendant à faire d'un refus d'obéissance

militaire un simple refus d'exécution d'une réquisition civile.

SECTION III

Cas et formes des réquisitions de troupes.

La force armée peut être réquisitionnée pour maintenir l'ordre public, ou le rétablir quand il est troublé.

L'ordre public peut être troublé soit quand il est commis ou qu'il va être commis des actes contraires à la loi, soit quand il est refusé d'exécuter les prescriptions de la loi. La question a aussi un côté actif et un côté passif ; mais l'un et l'autre prennent un aspect commun : inobservation de la loi.

La résistance, la désobéissance à la loi peut être individuelle ou collective. Il est rare que l'armée ait à intervenir pour ramener au respect de la loi un individu isolé qui la méconnaît ; la police suffit généralement à cette besogne ; or l'armée n'intervient que devant l'impuissance du pouvoir civil.

Nous avons vu néanmoins, dans les cas de spontanéité d'action de l'armée, quelques circonstances où elle est appelée à exercer son action contre un particulier ; mais ce ne sont là que des faits exceptionnels et qui ne rentrent pas dans le domaine des réquisitions proprement dites.

Il y a pourtant des exemples où l'on a dû avoir recours à l'armée pour contraindre certains individus isolés à se soumettre à un mandat de justice : qu'on se rappelle l'histoire du « fort Chabrol » (1), pour ne citer qu'un fait entre beaucoup d'autres.

Dans la plupart des cas la police ne se trouvera débordée et impuissante qu'en face d'un nombre d'individus suffisant pour la mettre en échec. Il est impossible de déterminer dans une loi le nombre exact ou même approximatif d'individus capables de réduire la police à l'impuissance : cela dépendra du lieu où se produit le conflit, du degré d'énervement de la foule, du but et de l'énergie de sa résistance.

On a essayé de rechercher un critérium de législation sur les attroupements (lois du 3 août 1791, du 10 avril 1831, du 7 juin 1848). L'armée ne devrait ainsi venir en aide à la police que si elle avait en face d'elle une réunion d'au moins *quinze* personnes (loi de 1791) menaçant l'ordre sur la voie publique (2). Mais

1. On se souvient que dans la nuit du 11 au 12 août 1899 diverses arrestations furent opérées, motivées par un complot contre la sûreté de l'État. M. Jules Guérin, décidé à ne point se laisser prendre, s'enferma au n° 51 de la rue de Chabrol, et ne se rendit que le 20 septembre. (V. *Illustration* des 19 et 26 août et 23 septembre 1899.)

2. *Loi du 3 août 1791*, art. 9 : Sera réputé attroupement séditieux tout rassemblement de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement.

quinze personnes résolues auront vite fait de se débarrasser des quelques sergents de ville des petites localités ; de plus la présence des manifestants sur la voie publique n'est pas nécessaire pour menacer l'ordre : les scènes des inventaires ou de certains corons de mineurs sont là pour le prouver.

On ne saurait donc indiquer de critérium absolu. C'est à l'autorité requérante à discerner le moment où il est opportun de faire appel à la force armée ; c'est elle seule d'ailleurs qui est responsable de l'opportunité de cet appel.

Ceci dit, voyons comment est faite une réquisition. Pour plus de clarté dans l'exposé du sujet, nous allons suivre tout le processus d'une manifestation à réduire ou d'une foule à disperser.

Généralement les manifestations de nature à troubler gravement l'ordre public sont prévues ; c'est pourquoi l'instruction ministérielle de 1903 recommande un concert préalable, pour les dispositions éventuelles à prendre, entre l'autorité civile et l'autorité militaire ; elle prévoit même (art. 10, alinéa 3) que ce défaut d'entente préalable peut empêcher l'efficacité de l'intervention de la force armée, et qu'alors celle-ci doit « après avoir fait tout ce qu'elle a pu, présenter ses observations à l'autorité requérante et en rendre compte immédiatement à ses supérieurs hiérarchiques ».

Précisons maintenant le rôle de l'autorité civile.

Celle-ci, dès que la tranquillité publique est menacée, a le devoir de tenir au courant l'autorité militaire « dans des conditions, ajoute la même instruction, suffisantes pour qu'elle prenne ses dispositions de manière que son action, lorsqu'elle se produira, soit prompte et efficace. »

Lorsque le moment est venu de faire la réquisition, le représentant de l'autorité civile qui la fait doit adresser à l'officier requis un écrit dont la teneur est déterminée par l'article 22 de la loi du 3 août 1791:

« AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

« Nous, , requérons, en vertu de la loi,
« M. , commandant. , de prêter
« le secours des troupes de , nécessaire pour,
«

« Et pour garantie dudit commandant, nous apposons
« notre signature.

« Fait à. , le.

« *Signature.* »

L'observation de toutes ces formalités est strictement indispensable pour dégager entièrement le commandement militaire de sa responsabilité non seulement devant le public, par suite des effets de la répression de l'émeute ou de la manifestation, mais

encore et surtout devant sa conscience, étant donné les besognes parfois si ingrates auxquelles il est condamné par une organisation mal comprise et qui fait de l'armée l'auxiliaire de la police.

L'objet de la réquisition devra être clairement indiqué, ainsi que le but à atteindre, et « le cas échéant l'étendue de surveillance supposée nécessaire. »

Il est pourtant un cas où la force armée pourra être mise en mouvement avant qu'il n'ait été délivré d'écrit dans les formes. C'est celui où l'autorité requérante transmet, *par télégramme officiel*, sa réquisition en *termes chiffrés*. A vrai dire, il n'y a pas là une exception, les chiffres n'étant qu'une écriture spéciale, et la signature étant authentiquée par le caractère officiel du télégramme.

D'ailleurs la confirmation écrite doit suivre dans le plus bref délai possible (1).

On ne saurait étendre cette disposition au téléphone ; l'emploi du téléphone ne peut être usité que pour prévenir d'une réquisition, non pour la faire directement.

Ajoutons qu'il n'est pas besoin évidemment de réquisition écrite de la part de ceux qui ont le droit de disposer de la force armée, ni de la part des présidents des Chambres, pour lesquels un texte spécial dit « qu'ils pourront s'adresser à *tous* offi-

1. Conf. LE POITTEVIN, v^o *Force publique*, n^o 3.

ciers, etc... » Pour ces derniers, la pratique simplifie les choses. Le Luxembourg et le Palais-Bourbon ont chacun un commandant militaire placé là précisément pour recevoir les ordres du président. Quand celui-ci a recours à ses services pour expulser *manu militari* un membre du Parlement ou pour faire évacuer la salle des séances, il n'a pas besoin de lui délivrer d'écrit.

Passons au rôle de l'autorité militaire. Afin de bien établir les responsabilités qui pourraient incomber ultérieurement, l'officier requis adresse à l'autorité requérante un accusé de réception où il indique l'heure où la réquisition lui est parvenue et les mesures déjà prises pour l'exécution ; il garde l'original et en envoie une copie conforme à son chef hiérarchique. Mais il ne doit pas attendre les ordres de ce dernier pour agir ; légalement requis, il doit obéir immédiatement.

Si l'officier est en présence du représentant de l'autorité requérante, il est évident qu'il n'a pas besoin de lui délivrer d'accusé de réception.

L'autorité militaire ne discute pas le motif de la réquisition. Dès l'instant que celle-ci est formulée dans les règles par l'autorité compétente, elle a le devoir de l'exécuter. La plupart des officiers, notamment ceux de Saint-Servan, qui passèrent en conseil de guerre pour avoir refusé de coopérer aux inventaires des biens d'église, présentaient comme argu-

ment de défense le fait que l'autorité civile n'avait point fait appel à des ouvriers, alors que légalement l'armée ne doit être appelée qu'après l'intervention manifestement impuissante de l'élément civil. Au point de vue juridique cet argument ne valait rien : dès l'instant que la réquisition était adressée par écrit et dans les formes voulues, et émanait d'une autorité ayant à la fois la qualité matérielle et la compétence territoriale, ces officiers devaient marcher, sous réserve de la responsabilité de l'autorité civile sur l'opportunité de la réquisition.

Les textes là-dessus sont formels, et l'on doit les interpréter à la lettre en cette matière si délicate. C'est pourquoi nous ne saurions admettre l'opinion de M. Vel-Durand qui estime que l'autorité militaire requise doit s'assurer de la légalité *du but* de la réquisition (1). Cette interprétation peut être désirable ; elle n'est pas juridique. L'autorité militaire ne doit examiner que la forme et non le fond de la réquisition. Cette obéissance passive de l'armée est la conséquence nécessaire d'une discipline absolument immuable et inflexible, selon les expressions de Gambetta (2), et du principe plus général de la

1. *Revue du droit public et de la science politique*, t. XXII, p. 66.

2. Discours prononcé à Versailles le 24 juin 1878 (V. *Discours et plaidoyers politiques de Gambetta*, t. VIII, p. 215).

subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile.

SECTION IV

Exécution des réquisitions.

La réquisition une fois faite, l'autorité militaire reprend toute son indépendance d'action.

A elle seule reviennent le droit et aussi la responsabilité de juger des mesures nécessaires à son exécution soit quant au nombre ou à la nature des effectifs à employer, soit quant aux moyens techniques d'arriver au but désiré. S'il y a là une question de dignité pour les officiers et de discipline pour les soldats, il est permis de penser que des chefs appartenant à la police auraient pourtant un coup d'œil plus juste et plus exercé pour embrasser le champ des opérations et discerner la tactique la plus utile à y employer. C'est ce qu'a prouvé M. Lépine, préfet de police quand il a réclamé la haute main pour la direction des troupes lors de l'échauffourée de la Bourse du travail à la veille du 1^{er} mai 1906. Et l'on sait qu'il a parfaitement réussi à ramener le bon ordre.

La loi cependant est formelle (1) et les troupes ne

1. Art. 13 de la circ. minis. du 24 juin 1903 : Les troupes affectées à l'exécution d'une réquisition ne doivent, dans

doivent jamais et sous aucun prétexte être *mises à la disposition* de l'autorité civile. Il faut toujours excepter les cas où l'autorité civile a, de par la loi, la disposition de la force armée : l'autorité civile a bien alors le droit de diriger ses mouvements.

Le commandement militaire doit être le maître absolu de ses moyens d'action ; car il est responsable de l'inexécution de la réquisition ou de sa mauvaise exécution par suite de sa négligence ou de son mauvais vouloir à employer les mesures nécessaires. Cette responsabilité est indispensable pour que l'officier soit directement intéressé à bien faire.

Cependant c'est l'autorité civile qui demeure responsable des conséquences de l'action de la troupe ; aussi convient-il qu'elle se concerte avec l'autorité militaire avant toute mesure importante et qu'elle puisse spontanément arrêter l'effet de sa réquisition en remerciant l'autorité militaire.

Dès que le commandant militaire a reçu la réquisition, il désigne un officier pour l'exécuter. Une récente instruction ministérielle parue au début de novembre 1906 lors des derniers inventaires de Bretagne interdit à l'officier ainsi commandé de se décharger des mesures d'exécution sur la personne d'un subordonné ; et ce n'est que justice : car l'exem-

aucun cas, être mises à la disposition de l'autorité civile ; au commandant de la troupe seul appartient le choix et l'exécution des mesures à prendre.

ple n'est que mieux suivi quand il part de plus haut, surtout lorsqu'il s'agit d'opérer des actes plus ou moins pénibles.

La législation de 1790 (1) portait que la réquisition devait être lue aux troupes désignées pour marcher. Cette formalité qui n'était pourtant pas bien longue à remplir, et pas aussi inutile qu'on a pu le croire, est tombée en désuétude. On dit bien que le soldat doit obéir aveuglément aux ordres de ses chefs et que ces ordres n'ont pas besoin de commentaires ; mais il ne semble pas que donner les raisons d'un ordre soit porter atteinte au principe de l'obéissance absolue ; le soldat au contraire accomplira mieux son devoir quand on le lui aura clairement expliqué ; il vaut mieux qu'il comprenne, qu'il sache pourquoi il agit ; et, dans l'espèce, il est bon qu'une formalité solennelle lui rappelle le rôle qu'il va jouer, afin qu'il use de tout le sang-froid et de toute la modération dont il est capable.

La réquisition est donc faite, et la troupe est en présence des perturbateurs de l'ordre. Comment va-t-elle remplir sa mission ? Le plus souvent la troupe n'interviendra que d'une façon modérée, fera circuler avec plus au moins de rudesse, protégera les lieux ou les personnes menacées, occupera les endroits voulus en expulsant ceux qui s'y trouvaient ou

1. Art. 8 de la loi des 26 février-27 mars-28 avril 1790.

en empêchant d'y pénétrer, etc... Son rôle sera tout à fait celui de la police ou de la gendarmerie en temps normal.

La présence de la troupe suffira la plupart du temps à amener les résultats désirés, et la foule lui obéira sans trop murmurer. Mais il se peut aussi que la foule résiste, menace, attaque les soldats. Ceux-ci alors pourront avoir recours aux armes, c'est-à-dire à l'emploi du fusil ou de la baïonnette.

L'usage des armes est strictement réglementé par la loi du 7 juin 1848. Il n'est fait emploi des armes que si la résistance est invincible autrement que par ce moyen ; il faudra de plus l'autorisation ou l'ordre d'un officier civil compétent présent sur les lieux, « le maire ou un de ses adjoints, ou à leur défaut le commissaire de police ou tout autre agent dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore ».

Le port de l'écharpe tricolore écarte ainsi les officiers de gendarmerie, qui ne sont pas une autorité civile, et d'autres agents inférieurs tels que les gardes champêtres et forestiers dont la fonction n'est pas assez élevée pour inspirer au peuple la confiance et le respect nécessaires. Ces agents ont le droit de réquisition, mais ils doivent avoir recours à une autorité civile supérieure pour accomplir les formalités exigées par la loi.

La présence d'un officier civil a pour but d'im-

pressionner la foule et de lui faire comprendre avec plus de persuasion que ne saurait le faire un militaire la gravité des conséquences que va entraîner sa résistance.

Le magistrat civil fait exécuter une sonnerie ou un roulement de tambour ; il fera ensuite lui-même à l'attroupement sommation de se retirer ou de cesser sa résistance. Si l'attroupement est armé il ne sera dissous par la troupe qui pourra alors, sur l'ordre de ses chefs, faire usage de ses armes, qu'après une seconde sommation précédée à nouveau d'un roulement de tambour ou d'une sonnerie. Si l'attroupement est sans armes, il faudra trois sommations.

L'article 2 de la loi du 7 juin 1848 dit qu'il y a attroupement *armé* : 1° quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ; 2° lorsqu'un seul individu est porteur d'armes apparentes et n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux qui en font également partie.

La loi ne précise pas ce qu'elle entend par le mot « armes ». Il doit s'étendre à tout instrument capable de faire des blessures sérieuses, pierres, bâtons, certains outils de travail, etc....

La loi du 3 août 1791 prescrivait aux officiers civils de constater l'accomplissement des sommations et de donner par écrit l'autorisation à la force armée

de se servir de ses armes. La loi de 1848 n'a pas maintenu ces précautions qui paraissent un peu exagérées, surtout si l'on se trouve en présence d'un danger tout à fait immédiat.

Dans le cas où, après une première ou une seconde sommation, il ne serait pas possible de faire la seconde ou la troisième, si les personnes attroupées ne se retirent pas paisiblement, la force des armes est à l'instant déployée contre les séditeux, sans aucune responsabilité des événements (article 27 de la loi du 3 août 1791).

On s'est demandé si les sommations étaient nécessaires dans l'hypothèse où le corps de troupes qui agit a été mis en mouvement sur l'ordre de ceux qui ont droit de disposition de la force armée ou sur l'ordre des présidents des Chambres, qui ont des pouvoirs spéciaux ? Sans aucun doute ; la loi de 1848 est d'une portée générale, et l'emploi des armes contre des citoyens doit toujours être précédé de sommations ; la dispense des formalités des réquisitions n'entraîne en aucune façon celle des sommations.

Il y a trois cas pourtant où une troupe requise peut faire usage de ses armes sans sommations. Ces cas sont prévus, les deux premiers par l'article 25 de la loi du 3 août 1791, le troisième, par une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 19 avril 1847. Ce sont : 1° quand les violences ou voies de fait sont exercées contre la troupe requise ;

2° Lorsqu'elle ne peut défendre autrement le terrain qu'elle occupe ou les postes dont elle a la garde ;

3° Quand, appelée à assurer la liberté de la circulation des subsistances, elle ne peut défendre autrement les convois qu'elle protège. Même dans ces cas, le chef du détachement doit, à moins que la soudaineté de l'attaque ne lui en enlève le moyen, avertir les assaillants, soit par un ou plusieurs roulements de tambour, soit par une ou plusieurs sonneries de : « garde à vous ! », soit par des avis répétés à haute voix, que l'emploi des armes va être ordonné. Avant d'agir, il laissera s'écouler autant de temps que le permet la sécurité de sa troupe ou la conservation des postes confiés à son honneur militaire. (Instruction du 30 décembre 1899.)

Il ne faut pas confondre ces cas avec ceux où l'armée peut agir sans réquisition. Ce sont, on le voit, des situations où la troupe n'a pas le loisir d'attendre un officier civil pour qu'il procède aux sommations, et où elle se trouve en état de légitime défense(1).

Les formalités méticuleuses des sommations doivent être strictement observées. La solennité qui les entoure est nécessaire pour éviter à l'autorité une précipitation qui pourrait être funeste ; pour faire comprendre à la foule la gravité de l'acte qui va être

1. Cf. LE POITTEVIN, V. *Force Publique*, n° 8.

accompli, pour donner le temps aux « bons citoyens » de réfléchir et de se soumettre.

L'officier civil n'est pas tenu d'employer la formule des sommations qui était inscrite dans la loi de 1791 : « Obéissance à la loi ; on va faire usage de la force ; que les bons citoyens se retirent ! » Il suffit qu'il avertisse clairement la foule que la troupe va charger. Rien ne l'empêche, s'il en a l'occasion, de donner à ses exhortations toute l'ampleur d'un discours ; on a pu voir, à ce propos, à l'inventaire de l'Église Sainte-Clotilde à Paris des assauts d'éloquence entre le préfet de police et un député manifestant (1).

Mais, qu'il y ait discours ou non, les sommations doivent toujours être faites. Elles devraient l'être même lorsque la troupe, sans se servir de ses balles ou de son arme blanche, est susceptible, pour disperser la foule, de recourir à des coups de crosse ou de plat de sabre, capables d'entraîner des blessures graves et même la mort.

Voilà la réquisition exécutée et l'ordre rétabli. Le commandant militaire en rend compte à l'autorité civile et à ses chefs hiérarchiques et sa mission est terminée. S'il a des réclamations à adresser, il les soumet, par voie hiérarchique, au ministre de la Guerre.

1. V. *Figaro* et *Matin* du 2 février 1906.

SECTION V

Sanctions.

Il nous reste à examiner les sanctions qu'entraîne la méconnaissance des règles des réquisitions de la force armée. Bien entendu, nous n'avons pas à envisager dans cette étude, les peines qui frappent les individus qui résistent à une troupe requise, et dont les principes sont posés par la loi du 7 juin 1848. Il y a des sanctions spéciales à l'autorité militaire; il en est aussi qui sont communes à l'autorité militaire et à l'autorité civile.

Commençons par ces dernières. Elle visent la mise en mouvement de la force armée dans un but illégal : c'est ce que le Code pénal appelle des abus d'autorité contre la chose publique (1). La réquisition est

1. CODE PÉNAL. — *Art. 94* : Toute personne qui, pouvant disposer de la force publique, en aura requis ou ordonné, fait requérir ou ordonner l'action ou l'emploi contre la levée des gens de guerre légalement établie, sera punie de la déportation. Si cette réquisition ou cet ordre ont été suivis d'effet, le coupable sera puni de mort.

Art. 188. — Tout fonctionnaire public, agent ou préposé du gouvernement, de quelque état et grade qu'il soit, qui aura requis ou ordonné, fait requérir ou ordonner l'action ou l'emploi de la force publique contre l'exécution d'une loi ou contre la perception d'une contribution légale, ou contre

légale au point de vue de la forme; le but seul est contraire à la loi. Il peut s'agir aussi d'une mise en mouvement par l'autorité militaire elle-même, sans mandat de l'autorité civile et en dehors des hypothèses prévues et légales.

Si de pareils abus se produisent, venant soit d'une autorité civile requérante, soit d'une autorité militaire non requise et agissant d'elle-même illégalement, ils

l'exécution soit d'une ordonnance ou mandat de justice, soit de tout autre ordre émané de l'autorité légitime, sera puni de la réclusion.

Art. 189. — Si cette réquisition ou cet ordre ont été suivi de leur effet, la peine sera le maximum de la réclusion.

Art. 190. — Les peines énoncées aux articles 188 et 189 ne cesseront d'être applicables aux fonctionnaires ou préposés qui auraient agi par ordre de leurs supérieurs, qu'autant que cet ordre aura été donné par ceux-ci pour des objets de leur ressort, et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique; dans ce cas, les peines portées ci-dessus ne seront appliquées qu'aux supérieurs qui auront les premiers donné cet ordre.

Art. 191. — Si, par suite desdits ordres ou réquisitions il survient d'autres crimes punissables de peines plus fortes que celles exprimées aux articles 188 et 189, ces peines plus fortes seront appliquées aux fonctionnaires, agents ou préposés coupables d'avoir donné lesdits ordres ou fait lesdites réquisitions.

Art. 114. — Lorsqu'un fonctionnaire public, un agent ou un préposé du gouvernement aura ordonné ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou plusieurs citoyens, il sera condamné à la dégradation civique...

tombent sous le coup des articles 94, 188-191 du Code pénal. Ces articles visent les cas :

1° D'empêchement apporté à une levée des gens de guerre légalement établie ;

2° D'empêchement apporté à l'exécution d'une loi ou d'une ordre émané de l'autorité légitime ;

3° D'actes arbitraires ou attentatoires à la liberté individuelle ou aux droits des citoyens.

Pour le premier cas, la peine prévue est la déportation, si la réquisition n'a pas été suivie d'effet, la déportation dans une enceinte fortifiée, si elle a été suivie d'effet ; car il s'agit certainement d'un crime politique dans l'hypothèse où le coupable est un civil, et la mort n'existe plus en matière politique. Cependant si le crime ne pouvait pas être ainsi qualifié, ou si l'auteur de l'acte était un militaire, ce serait bien la peine de mort qui devrait s'appliquer.

La sanction du deuxième cas est la réclusion ou son maximum, suivant que la réquisition a été suivie ou non d'effet.

Enfin la dégradation civique sanctionne le troisième ordre des cas prévus.

Toutes ces peines sont, il va sans dire, édictées sans préjudice des réparations civiles ou de l'action de la discipline militaire, quand elles sont encourues par des militaires. Ces peines sont plutôt comminatoires ; on n'a jamais eu occasion de les appliquer ;

car les crimes qu'elles visent sont restés jusqu'à présent tout à fait théoriques.

Naturellement la sanction frappe l'auteur responsable de la réquisition, soit l'autorité civile requérante, soit le commandant militaire qui a donné l'ordre, et non l'agent d'exécution qui n'agit que d'après un ordre dûment donné.

C'est ce que prévoient les articles 114 *in fine*, 189 et 190 du Code pénal. De plus (article 191) « si par suite des dits ordres ou réquisitions il survient d'autres crimes punissables de peines plus fortes, ces peines plus fortes seront appliquées aux fonctionnaires, agents ou préposés coupables d'avoir donné lesdits ordres ou fait lesdites réquisitions. » Ce n'est qu'une application du droit commun.

Voyons maintenant les sanctions spéciales à l'autorité militaire pour infraction à la loi dans le domaine des réquisitions. On peut prévoir trois cas :

1° Refus d'obtempérer à une réquisition ;

2° Infractions commises dans l'exécution d'une réquisition légalement faite ;

3° Exercice illégal d'un commandement militaire.

Premier cas. — Il est nécessaire d'envisager ici deux situations possibles. En premier lieu, l'autorité militaire refuse d'exécuter ou de faire exécuter une réquisition légalement faite. L'article 234 frappe l'agent dûment requis et qui refuse d'obéir, d'un emprisonnement d'un mois à trois mois ; et ici encore,

selon le droit commun exprimé par l'article 10, cette condamnation est toujours prononcée « sans préjudice des restitutions et dommages-intérêts qui pourraient être dus aux parties. »

Si la réquisition est mal exécutée par la faute ou la négligence de l'agent chargé de l'exécuter, il y a faute contre la discipline, relevant par conséquent de la justice militaire.

Si cette mauvaise exécution provenait d'ordres en ce sens émanés d'une autorité militaire supérieure, on pourrait l'assimiler, suivant la gravité des fautes commises, à un refus d'exécution de la part de cette autorité supérieure.

La deuxième situation est celle d'un subalterne qui a reçu de l'autorité militaire supérieure des ordres relatifs à l'exécution d'une réquisition, et qui ne s'y est pas conformé, ou qui même a refusé de marcher : c'est alors l'article 218 du Code de justice militaire qui intervient, édictant des peines variant entre un an d'emprisonnement et la mort, suivant que la désobéissance a eu lieu ou non en présence de l'ennemi ou de rebelles armés.

Deuxième cas. — Les agents de la force armée peuvent se rendre coupables d'abus dans l'exercice de leur mission. Le mot « abus » doit être pris dans un sens très large : il s'étend à tout acte contraire à la défense ou à l'injonction faite par une loi, et non autorisé par la législation spéciale des réqui-

sitions. Ces abus tomberont tantôt sous le coup du droit commun qui s'appliquera avec les sanctions établies selon l'ordre des actions commises, tantôt sous le coup de la législation spéciale des réquisitions, tantôt enfin sous celui des règlements de discipline militaire.

Troisième cas. — Le dernier cas est prévu par l'article 93 du Code pénal. C'est le fait de prendre sans droit le commandement d'une partie de la force armée, ou de le retenir contre l'ordre du gouvernement, ou enfin de le conserver après le licenciement ou la séparation des troupes sur lequel il s'exerçait.

La sanction est la mort. Cependant il faut distinguer suivant que ces actes sont commis par des militaires ou par des civils. S'ils sont commis par des militaires, ils tombent sous le coup de l'article 228 du Code de justice militaire de 1857 et sont bien punis de mort. Mais s'ils sont commis par des civils, il y a crime politique, et la peine de mort doit être remplacée par la déportation dans une enceinte fortifiée. De même l'article 258 du Code pénal prévoit que « quiconque, sans titre, se sera immiscé dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, et aura fait des actes d'une de ces fonctions, sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans, sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime. »

Nous avons ainsi examiné les sanctions qui sont

apportées à l'exercice du droit de réquisition. Elles ont pu paraître d'une sévérité exagérée; mais il faut se garder d'oublier qu'elles sont nécessitées par le caractère exceptionnellement grave des réquisitions de la force armée et des conséquences que peut entraîner leur exécution.

Chapitre III

L'ÉTAT DE SIÈGE

Il nous reste à étudier un cas très spécial et d'une extrême importance, un cas où l'armée intervient, non plus pour aider l'autorité civile, mais pour se substituer à elle, commander à sa place, et lui devenir supérieure pour un temps et dans un lieu donnés (1) : nous voulons parler de l'état de siège.

Il convient d'étudier à part l'état de siège ; car s'il se rattache par un de ses caractères (emploi de l'armée à l'intérieur) aux réquisitions de la force armée, sa réglementation particulière et l'étendue de ses effets ne permettent pas de le confondre avec elles.

Bien entendu nous n'avons en vue que l'état de siège déclaré pendant la paix, à l'effet de rétablir l'ordre intérieur, et qu'on appelle l'état de siège fic-

1. Il y a des cas où il faut mettre pour un moment un voile sur la liberté comme l'on cache les statues des dieux (MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XII, 19).

tif ou politique, par opposition à l'état de siège effectif proclamé dans un but stratégique à l'occasion d'une guerre étrangère : et pour ce dernier cas tout le monde admet la parfaite légitimité de son principe qui est celui de l'emploi de tous les moyens directs ou indirects propres à assurer le triomphe final contre l'étranger.

La seule différence qu'il y ait entre ces deux états de siège est dans leur mode d'établissement.

HISTORIQUE. — Sous l'ancien régime, les pouvoirs du gouvernement étant illimités, « toutes les restrictions de la liberté des citoyens qui, dans notre législation actuelle, résultent exceptionnellement de la proclamation de l'état de siège, constituaient à cette époque des mesures ordinaires qui rentraient dans l'exercice naturel des droits du souverain (1). »

L'état de siège fut réglementé pour la première fois par un décret du 8 juillet 1791 ; cette réglementation revue en 1811 était très incomplète ; elle causa même une foule de surprises juridiques (2) lorsque

1. T. REINACH, Thèse pour le doctorat, Paris, 1885, p. 89.

2. C'est ainsi que le décret de 1811 substituant la juridiction militaire à la juridiction civile était contredit par la charte de 1830 qui, comme celle de 1814, disposait que nul ne pourrait être distrait de ses juges naturels. La loi de 1849 a fixé les doutes en déterminant exactement quelles seraient, à l'avenir, les conséquences politiques, administratives et judiciaires de l'état de siège. (Cf. Dalloz, *Rép. Place de guerre*, n° 32.)

l'état de siège fut proclamé en Bretagne, en Vendée et à Paris en 1832, par le roi Louis-Philippe, puis à Paris et à Lyon, etc... en 1848 et en 1849. Les événements de 1848 avaient montré la nécessité d'une réglementation minutieuse et sévère de l'état de siège. Aussi le gouvernement de la deuxième République entreprit-il de mener à bonne fin les essais législatifs du gouvernement de juillet. C'est ainsi que vint au jour la loi du 9 août 1849 qui contient les bases de la législation sur l'état de siège ; elle a été sur quelques points modifiée par la loi du 3 avril 1878 et commentée par le décret du 4 octobre 1891. La Guadeloupe eut, en 1850, l'honneur d'inaugurer la nouvelle législation. Il faut arriver aux événements de 1870 et 1871 pour voir d'autres proclamations de l'état de siège. L'état de siège, vu sa rigueur, a été rarement proclamé ; il a toujours fallu que des troubles exceptionnellement graves le nécessitassent.

DÉCLARATION. — L'état de siège est établi par une loi(1) lorsque l'ordre public est très dangereusement troublé, dans tous les lieux où cette proclamation est jugée utile (2).

1. Il est en effet de l'essence d'un gouvernement libre que le règne des lois ne puisse y être suspendu que par le pouvoir chargé de faire et d'abroger les lois (Reinach, Thèse pour le doctorat, Paris, 1885, p. 125).

2. Aux termes du décret de 1811, un décret de l'empereur suffisait pour établir l'état de siège ; c'est ainsi que Louis-

Il serait bon, bien que nul ne soit censé ignorer la loi, que la proclamation fût portée à la connaissance des populations intéressées par voie d'affiches officielles : ce serait un commencement d'intimidation pour les rebelles et un acte d'humanité envers les bons citoyens.

La loi de 1791 ne prévoyait la mise en état de siège d'une commune ou d'une contrée qu'en cas de guerre extérieure. La loi de 1849 l'autorisait en cas de guerre civile imminente « préparée par des signes extérieurs de combat, avec un caractère de gravité qui jette de solennelles alarmes dans les cœurs les plus droits et les plus fermes ». La loi de 1878 dit plus simplement que « l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

Ces expressions sont encore un peu vagues, mais il est nécessaire que le pouvoir législatif ait assez de jeu pour motiver ses décisions.

La loi de 1878 n'a pas voulu laisser au pouvoir exécutif la faculté d'établir lui-même l'état de siège, dans la crainte des abus qu'il aurait pu en faire et de

Philippe usa de ce droit. Une loi provisoire votée par l'Assemblée nationale le 28 avril 1871 déléguait au chef du pouvoir exécutif le droit de déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui de la résidence, à charge d'en rendre compte à l'assemblée nationale. Cette délégation était limitée à un délai de trois mois,

la facilité des coups d'État qui s'ensuit. C'est qu'on était alors sous le coup de l'émotion produite à la suite des événements du 16 mai 1877 (1), et l'on vit tout le danger qui pouvait résulter d'un aussi formidable pouvoir mis entre les mains du Président de la République. Cependant le Président de la République, après avis favorable du Conseil des ministres, peut déclarer l'état de siège en cas d'ajournement des Chambres, qui alors se réunissent de plein droit dans les deux jours pour statuer sur son maintien ou sur sa levée ; mais il ne le peut pas pendant la dissolution des Chambres, à moins qu'on ne soit en temps de guerre. Il devra alors convoquer les collèges électoraux et réunir les Chambres dans le plus bref délai.

Pour l'Algérie et les colonies, au cas où les communications avec la métropole sont interrompues, les Gouverneurs peuvent d'eux-mêmes déclarer l'état de siège, quittes à voir ultérieurement leur décision confirmée ou rapportée par la métropole.

En temps de guerre la déclaration de l'état de siège peut être faite par le commandant militaire qui en informe immédiatement le Ministre de la Guerre. Mais la déclaration ainsi faite n'a lieu que dans des circonstances minutieusement réglées dans un décret du 4 octobre 1891 commentant la loi du 10 juillet

1. V. REINACH, *op. cit.*, p. 121.

1791. La loi désigne les lieux et la durée de l'état de siège. Il peut paraître arbitraire et imprudent de fixer à l'avance la durée de l'état de siège, car le dénouement de la crise dépend de l'énergie de la résistance et de la vigueur et de l'habileté de la répression. Mais ce défaut est pallié par ce fait qu'à tout moment une nouvelle loi peut décider la prolongation ou la cessation de l'état de siège.

Effets. — L'effet de l'état de siège est le suivant : substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile pour le maintien de l'ordre, dans la personne du commandant militaire du lieu ou du commandant spécialement délégué.

Les pouvoirs confiés à l'autorité militaire sont des plus étendus, sans pourtant qu'ils aillent jamais jusqu'à l'arbitraire. Les libertés et droits individuels ou collectifs sont pour ainsi dire suspendus. Dans tous les lieux en état de siège, l'autorité militaire a le droit : 1° de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens ;

2° D'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ;

3° D'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ;

4° D'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre (Loi du 9 août 1849, art. 9). Les conseils de guerre

deviennent compétents à l'égard des simples particuliers, avec la même procédure, les mêmes pénalités, les mêmes voies de recours (conseils de revision) que pour les militaires; ils connaissent des crimes et délits « contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices. »

C'est ainsi que, selon l'opinion du conseil d'État, ils connaissent même des faits passés antérieurement à la déclaration de l'état de siège, si ces faits se rattachent à l'insurrection (1). Toutefois les tribunaux ordinaires restent compétents pour les autres crimes et délits qui ne se rangent pas sous ces divers chefs ou qui ne s'y rattachent pas.

Seuls les crimes et délits intéressant le salut public sont donc soumis à la juridiction militaire. Le respect de l'ordre public est en effet la seule raison de cette juridiction exceptionnelle ; l'on ne verrait pas l'utilité de soumettre par exemple à l'appréciation

1. Les circonstances qui motivent l'état de siège, ajoute le rapport du conseil d'État au Président de la République, et qui forcent à le déclarer, constituent un ensemble indivisible dont le caractère légal, quant aux effets de l'état de siège, remonte jusqu'au moment où ces circonstances ont commencé à se produire. Car le principe de la non-rétroactivité des lois ne s'applique qu'au fond du droit et ne s'étend pas aux lois de procédure et de compétence.

des juges militaires une diffamation ou un abus de confiance commis dans une ville en état de siège.

Les forces de police passent sous l'autorité exclusive du pouvoir militaire.

Cependant le gouverneur militaire peut déléguer à l'autorité civile telle partie de ses pouvoirs qu'il juge convenable, ou laisser aux tribunaux ordinaires la connaissance de certains délits. Aux termes du décret du 8 juillet 1811, le commandant militaire exerçait exclusivement l'autorité dont les officiers de police judiciaire sont revêtus en temps normal pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure. Le décret du 24 décembre 1811 (art. 101) lui laisse la faculté d'en déléguer telle partie qu'il juge convenable. Enfin d'après la loi de 1849, l'autorité civile continue à exercer les pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie.

Mais l'autorité militaire peut être tentée d'outrepasser ses pouvoirs. Quel recours est alors ouvert aux citoyens lésés dans leurs droits ? Ainsi que le dit fort bien M. Reinach, dans son ouvrage déjà cité, il faut distinguer selon que l'autorité militaire a agi comme subrogée à l'autorité civile, ou en vertu de ses pouvoirs spéciaux. Dans le premier cas « la nature des pouvoirs ne change pas avec la qualité des personnes qui en sont investies ; les citoyens auront donc exactement les mêmes recours que si l'acte illégal avait été commis par une autorité civile ». Dans le

second cas le conseil d'État a reconnu (1) que le recours pour excès de pouvoirs était admissible ; car, quoi qu'en ait dit M. David, commissaire du gouvernement, devant le conseil d'État, le 5 juin 1874, on ne saurait invoquer encore la distinction entre les actes administratifs et les actes gouvernementaux et assimiler à ces derniers les excès de pouvoirs de l'autorité militaire ; de plus, bien que le conseil d'État exige ordinairement la production de la décision attaquée, et qu'on ne puisse toujours produire cette décision, si elle est verbale, cette procédure n'a rien de fixe et il y a été souvent dérogé (2).

Il est intéressant de savoir si pendant la durée de l'état de siège les troupes peuvent recourir à l'usage de leurs armes sans sommations préalables. Aucune disposition de la législation spéciale de l'état de siège ne s'y oppose. Il serait même difficile d'appliquer ici les dispositions de la loi du 7 juin 1848 sur l'exécution des sommations par un représentant de l'autorité civile, attendu que l'autorité civile n'existe plus, pour ainsi dire, puisqu'elle est remplacée par l'autorité militaire, et qu'il ne serait pas facile d'avoir tou-

1. Arrêts du 5 juin 1874 (D. P. 75.3.57).

2. Notamment sous le second Empire quand il s'est agi d'annuler comme entachés d'excès de pouvoirs des actes arbitraires du préfet de la Seine qui n'avaient pas été notifiés aux intéressés.

jours sous la main un magistrat civil lorsqu'une action prompte et décisive est nécessaire.

Néanmoins il serait à souhaiter — mais encore une fois aucune disposition légale ne l'y oblige — que l'autorité militaire fit elle-même des sommations avant de commander l'usage des armes. Le défaut d'avertissement pourrait avoir des conséquences regrettables pour les citoyens étrangers au désordre et qui se trouvent par hasard au milieu d'un attrouplement qu'il importe de dissiper.

LEVÉE. — L'état de siège est levé normalement par ceux qui l'ont déclaré. Naturellement une autorité supérieure le peut aussi, une loi par exemple, dans le cas où c'est le Président de la République qui l'a établi, un décret pour les colonies, un ordre du ministre, pour une place de guerre ou un poste militaire. L'état de siège une fois levé, les choses sont remises dans l'état où elles étaient avant la déclaration; l'autorité civile reprend l'exercice de ses pouvoirs d'ordres et de police; les restrictions anormales aux droits et libertés civiques disparaissent; et l'autorité militaire rentre dans son domaine.

Toutefois les conseils de guerre restent seuls juges des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée (1). Il est nécessaire que les délin-

1. Art. 13 de la loi de 1849 : « Après la levée de l'état de siège les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée. »

quants ne puissent pas compter sur la moindre rigueur des tribunaux de droit commun quand ceux-ci fonctionneront à nouveau, c'est-à-dire la plupart du temps, quand ils pourront être jugés.

Nous avons ainsi terminé l'étude de l'intervention de l'armée dans le maintien de l'ordre public. Avant de nous éclairer des lumières du droit étranger pour essayer de corriger le nôtre, il convient de remarquer que la réglementation de cette intervention, surtout dans la partie des réquisitions, a été assez bien comprise. Les garanties matérielles et morales tant pour l'armée que pour les citoyens sont assurées dans la plus large mesure possible. Une critique sérieuse ne peut porter que sur le détestable principe contre lequel nous nous sommes élevés, à savoir l'intervention de l'armée dans des fonctions qui ne sont pas celles pour lesquelles elle a été instituée.

Chapitre IV

NOTIONS SOMMAIRES SUR L'INTERVENTION DE L'ARMÉE A L'INTÉRIEUR, EN ANGLETERRE ET AUX ÉTATS- UNIS.

Il n'y a pas un seul État où l'armée ne soit appelée à jouer un rôle intérieur. Les seules différences qu'il y ait entre les divers pays se trouvent dans le mode ou la fréquence de l'intervention de l'armée, et dans son caractère plus ou moins exceptionnel.

Nous allons examiner les points sur lesquels diffère de notre législation la législation sur les réquisitions de la force armée dans les deux pays où ces réquisitions semblent devoir être le plus anodines, en raison du respect dont y sont entourées les libertés individuelles, en Angleterre et aux États-Unis.

a) Angleterre.

En Angleterre le principe est le même qu'en France : l'armée peut aussi, occasionnellement, con-

tribuer au maintien de l'ordre lorsque les forces de police sont manifestement impuissantes. Mais il y a entre la législation anglaise et la législation française des différences de détail qui ont leur importance.

D'abord la police anglaise est plus nombreuse et mieux répartie que la police française, ce qui donne ainsi à l'armée moins d'occasions d'intervenir. Il n'existe pas en Angleterre de cas d'intervention spontanée de la force armée, même pour le flagrant délit ; les troupes ne peuvent intervenir que sur la demande expresse des autorités civiles.

M. Michel Chevalier rapporte dans la *Revue des Deux Mondes* du 1^{er} décembre 1867 un fait qui, bien qu'un peu ancien, n'en est pas moins probant étant donné que la loi anglaise n'a nullement changé.

En 1832, pendant les élections qui avaient lieu en Irlande, un détachement de soldats servant d'escorte aux électeurs ayant été attaqué par la foule à l'entrée du village de Six-Mile-Bridge, fut contraint de faire feu *pour se défendre*. Six personnes furent tuées ; d'autres furent blessées. Le jury du coroner prononça un verdict d'homicide volontaire contre huit soldats. Ce verdict fut en vain déféré à la cour du banc de la reine ; la cour le maintint. Heureusement pour les soldats, le grand jury des assises du comté de Clyde rejeta le bill d'accusation.

Cet épisode montre que, même en cas de légitime défense, la troupe doit y regarder à deux fois avant

de recourir à des mesures violentes, et être bien certaine que l'emploi des armes est absolument indispensable pour échapper au danger. On voit quel souci l'on a en Grande-Bretagne de la liberté et des droits des individus : ce n'est qu'un des nombreux exemples de modération et de libéralisme dont pourrait s'inspirer un pays, comme le nôtre, où à chaque pas on voit gravé le mot de « liberté ».

La soumission à la discipline militaire ne fait pas échapper le soldat anglais aux prescriptions supérieures des lois de droit commun. C'est ainsi qu'indépendamment de ses juges militaires, le soldat reste toujours responsable devant la loi et les tribunaux civils de ses actes vis-à-vis des particuliers ; et à ce titre, un soldat même légalement requis et exécutant un ordre formel mais illégal d'un de ses chefs est personnellement responsable de son intervention s'il y a eu, de son fait, transgression de la loi. Les tribunaux militaires, il est vrai, pourraient le condamner, s'il désobéissait dans une pareille circonstance, mais les cours de justice du royaume auxquelles il peut toujours faire appel casseraient certainement une semblable condamnation.

On sait qu'en France le soldat est dégagé de toute responsabilité devant un ordre formel de ses chefs. Ceux-ci sont responsables de l'exécution de leurs ordres ; il vaut beaucoup mieux qu'il en soit ainsi, attendu qu'il reste toujours quelqu'un à qui

l'on pourra s'en prendre, et un soldat n'a pas toujours les moyens de juger de la légalité ou de l'illégalité des ordres qu'il reçoit.

En Angleterre le soldat reste, dans les rangs comme hors des rangs, dit M. Dicey, (1), soumis à toutes les obligations d'un citoyen ordinaire. En cas de troubles ou d'émeutes, l'armée est appelée au même titre qu'est appelé tout citoyen pour réprimer toute atteinte à la paix publique : c'est un effet du loyalisme anglais.

b) États-Unis.

L'organisation de la police américaine est plutôt rudimentaire ; le bon ordre est surtout assuré en Amérique par des polices privées, organisées par des associations de simples particuliers.

Chaque État a un corps de police propre ; il possède en outre une milice dont le rôle est tout à fait intérieur.

La milice ne fait point partie de l'armée nationale et n'est pas destinée en principe à la guerre étrangère ; cependant en cas de désastre on pourrait faire appel à toutes les milices, qui fonctionneraient alors comme armée de réserve.

1. DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, p. 248 et s.

Lorsque, dans un État, la police ordinaire — soit administrative, soit privée — ne suffit pas à maintenir l'ordre le gouverneur mobilise la milice, et c'est à elle qu'incombe dès lors le soin de ramener le bon ordre. Généralement la milice suffit à cette tâche.

Cependant en présence d'une rébellion qui menacerait l'unité nationale, ou de désordres extraordinairement graves, l'armée américaine peut être appelée à intervenir. En ce cas le gouverneur de l'État où l'ordre est troublé demande au Gouvernement central l'envoi de la force armée sur les lieux menacés. Ce n'est donc que sur un ordre du Gouvernement que l'armée peut intervenir à l'intérieur du pays ; et en ce cas le gouvernement d'État décrète presque toujours la mise en vigueur de la loi martiale. C'est ce qui a eu lieu lors du cataclysme qui ravagea la ville de San-Francisco, en 1906.

Le sens du pratique que les Américains poussent si loin les a portés à ne pas commettre la même erreur que les vieux peuples d'Europe, et qui est de faire de l'armée l'auxiliaire normale de la police. L'armée n'intervient donc pas en principe ; mais quand il faut à tout prix repousser un péril redoutable, tous les moyens sont bons ; et puisque l'armée est une force pour ainsi dire irrésistible, il faudra bien avoir recours à elle à la dernière extrémité. Personne ne conteste la nécessité et la légitimité de ce suprême

moyen de défense. Mais il reste bien entendu qu'aux États-Unis l'intervention de la troupe n'est pas normale, et que ce n'est point là le droit commun.

APPENDICES

1^o — Les réquisitions de la gendarmerie

Avant de clore cette deuxième partie, nous voulons en quelques mots, marquer la différence qu'il y a entre les réquisitions adressées à l'armée et celles à la gendarmerie. Cela facilitera notre tâche lorsqu'ayant cherché le moyen d'organiser la police sans le secours ordinaire de l'armée, nous voudrons l'appliquer.

Le service de la gendarmerie est réglementé par le décret du 20 mai 1903.

Le rôle de la gendarmerie consiste dans une surveillance continue et répressive destinée à garder la sécurité publique, à assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. C'est elle qui est, par essence, chargée, avec la police, d'assurer cet ordre intérieur pour le maintien duquel l'armée est appelée parfois, à titre occasionnel. Les critiques que nous avons adressées à l'intervention de l'armée ne s'appliquent pas à la gendarmerie ; car cette partie de la force

publique est expressément instituée dans ce but ; et de plus, le recrutement volontaire l'empêche de trouver trop ingrate la tâche qu'elle a librement assumée.

La gendarmerie a une mission extrêmement étendue : outre son service spécial et ordinaire de police administrative et judiciaire, de police des routes et des campagnes et de police militaire, service pour lequel il n'est nul besoin de réquisition, elle a un service extraordinaire très vaste, quoique limitativement déterminé, et pour l'exécution duquel elle a besoin d'être réquisitionnée. Ce service extraordinaire embrasse les rôles qu'elle peut être appelée à jouer soit pour prêter main-forte aux divers agents énumérés par l'article 290, soit pour certaines gardes d'honneur, etc...

Le nombre des cas de réquisition ou d'action spontanée est donc une première différence entre la mise en mouvement de l'armée et la mise en mouvement de la gendarmerie.

Les conditions de forme sont les mêmes en principe. Cependant une deuxième différence peut être trouvée dans certaines modalités accessoires : c'est ainsi, par exemple, que l'emploi du télégraphe est autorisé pour la gendarmerie. De plus, lorsque la réquisition paraît abusive ou illégale, quant au but cette fois, et non plus seulement quant aux formes (cette interprétation se dégage de l'esprit de l'article 70), et que son exécution peut comporter un

délai de temps, le commandant de brigade ou l'officier de gendarmerie requis en fait informer son chef hiérarchique.

Enfin la sanction du refus d'obtempérer à une réquisition légale de l'autorité civile comporte, pour les militaires du corps de la gendarmerie, la réforme, sans préjudice des peines dont ces militaires sont passibles si, par suite de leur refus, la sûreté publique a été compromise.

2°. — La garde nationale et la garde mobile.

Si le principe de la séparation des fonctions de l'armée et de la police fut toujours méconnu, on peut néanmoins trouver, au cours du XIX^e siècle, deux exemples où cette séparation a été appliquée, non pour obéir à un principe qu'on ignorait, mais simplement pour des raisons d'organisation pratique. Ces deux exemples historiques sont naturellement choisis pour servir d'appui à nos critiques.

Le premier est celui que nous offre la garde nationale. Créée dans un but de police intérieure en 1789, un décret des 13-15 juin 1791 autorisa son utilisation en temps de guerre. Composée d'abord d'engagés volontaires, puis formée à l'aide de réquisitions forcées, elle fut, au cours de la période révolutionnaire, tantôt distincte de l'armée de ligne, tantôt absorbée par elle.

Elle fut, dit M. Sauzet, protégée par le Directoire, conservée par le Consulat, tolérée par l'Empire, subie par la Restauration.

La loi du 22 mars 1831 reconstitua la garde nationale en décrétant le service obligatoire et en la fractionnant en deux parties : l'une, la garde nationale sédentaire, pour le maintien de l'ordre public, l'autre, la garde nationale mobile, pour servir d'auxiliaire à l'armée active.

Après de nombreuses retouches dans son organisation, pendant l'Empire, la Garde nationale fut dissoute par la loi du 25 août 1871.

Les gardes nationales n'étaient ni un corps militaire, ni une institution dans l'État ; c'étaient les citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique. Elles étaient universelles, permanentes, communales (Dalloz, garde nat., n° 23). Leur service consistait : 1° en service de détachement hors du territoire de la commune ; 2° en service ordinaire dans l'intérieur de la commune ; 3° en service de corps mobilisés (Ce dernier service fut supprimé par l'article 1 du décret du 11 janvier 1852).

La garde nationale, certes, a rendu des services incontestables. Mais elle avait le tort de reposer sur un fondement erroné, en tant qu'elle était à la fois une force militaire et une force de police. C'est ce que montrèrent les tristes événements de 1871. Après la guerre, le gouvernement se trouva en face des gar-

des nationales, c'est-à-dire de la nation en armes, Cette foule armée, disait le général Chanzy dans son rapport à l'Assemblée nationale (1), qu'aucun frein ne retenait, devint le foyer de l'insurrection. La crainte qu'on avait de la révolte de la garde nationale devant son désarmement était la meilleure preuve du danger qu'elle offrait.

On avait donc essayé, par cette institution, d'apporter une atténuation à la fréquence de l'intervention de l'armée, en affectant au maintien de l'ordre certains corps de troupes spéciaux. Mais le principe n'en était pas moins méconnu, puisque c'était toujours l'armée qui marchait.

Le deuxième exemple n'offre plus au même degré et inconvénient ; il nous est fourni par une institution qui fonctionna pendant plus de trente-cinq ans, et qu'aucune loi n'a encore abolie, la garde mobile.

La garde mobile fut créée par un arrêté du 5 juillet 1848, aussitôt après les journées de juin, « pour concourir au rétablissement de l'ordre ».

L'Empire la transforma en gendarmerie d'élite, puis en gendarmerie de la garde impériale. Disparue en 1870, elle fut rétablie en 1871 par M. Thiers, sous son premier nom.

Composée d'une légion (huit compagnies et un escadron), elle reçut comme mission « d'assurer la

1. Cf. D. P. 75, IV., 146, n° 12.

sécurité des pouvoirs publics et au besoin de renforcer la gendarmerie partout où besoin serait ». Elle fut licenciée le 28 mars 1885 par une simple décision ministérielle, après suppression par le Parlement des crédits relatifs à son entretien.

Ce fut une économie fort mal placée.

La garde mobile n'avait pas été instituée expressément pour empêcher l'intervention de l'armée régulière — elle faisait d'ailleurs, comme la garde nationale sédentaire, partie intégrante de l'armée — mais pour parer à des émeutes imprévues ; elle eut aussi pour but d'éviter la dislocation des brigades départementales de gendarmerie, en allant au secours des brigades trop faibles ; par suite, et en fait, elle retardait l'emploi de la troupe de ligne.

TROISIÈME PARTIE

PARTIE CONSTRUCTIVE

Chapitre premier

CONCEPTION RATIONNELLE DE LA POLICE.

Le principe est donc bien établi : pas d'armée à l'intérieur. Mais alors à quelle force recourir pour maintenir l'ordre public ? A la police considérablement augmentée, si elle est insuffisante en nombre.

La police, nous l'avons vu, a pour but essentiel le maintien de l'ordre ; M. Simonet n'en donne pas une autre définition : c'est, dit-il, la puissance sociale constituée en vue de maintenir l'ordre public et de garantir la tranquillité et la sûreté des citoyens.

Son mode de recrutement consistant dans l'engagement libre de ses agents est parfaitement adopté à son but. Son organisation enfin et son mode d'action font de la police l'outil le mieux approprié, le plus apte

à réprimer les révoltes des citoyens contre l'autorité légitime, ou à apaiser leurs dissensions intestines.

L'agent de police est entraîné dans son métier bien mieux que le soldat dans une fonction qui n'est pas la sienne ; ses poings suffiront la plupart du temps à refroidir l'ardeur de la foule bien plus efficacement et avec infiniment moins de danger pour la vie humaine que ne pourrait le faire le fusil ou la baïonnette du fantassin.

Il est absolument certain, et cela se constate dans toutes les manifestations, que cent agents bien disciplinés, bien entraînés, feront plus d'utile besogne que cinq cents soldats forcément inexpérimentés et sans initiative. C'est le défaut d'une force de police spéciale qui a valu à Paris, aux temps du 1^{er} mai 1906 le spectacle de la mobilisation de près de 40.000 hommes pour empêcher le désordre ! C'est ce même chiffre énorme qu'il fallut pour assurer, à peu près, la liberté du travail dans le bassin houiller de Lens, après la terrible catastrophe de Courrières, en février-mars 1906.

C'est donc autour de cette idée d'organisation des forces de police que tournent toutes les réglementations projetées pour arriver à se passer du concours de l'armée à l'intérieur du pays.

Il est nécessaire, avant d'entrer dans leur détail, de dégager certaines notions qui leur sont communes et qui éclairciront la situation.

Le maintien de l'ordre intérieur est normalement l'attribut de deux sortes de forces — en dehors de l'armée — la police proprement dite, et la gendarmerie.

La police (et nous n'avons en vue, cela va sans dire, que la police administrative) est exercée soit par des fonctionnaires de l'État tels que préfets, préfet de police à Paris, soit par les maires. Ces autorités civiles ont sous leurs ordres les agents d'exécution, en nombre variable suivant les lieux. Le chef suprême de la police est le ministre de l'Intérieur qui est ainsi chargé de la sécurité intérieure du pays.

La police, organe essentiellement chargé de prévenir les infractions à la loi, n'a pas besoin de formalités spéciales pour être mise en mouvement; dès que l'ordre menace d'être troublé son rôle commence *ipso facto*; et l'exécution des mesures même les plus violentes pour le rétablir doit s'ensuivre immédiatement.

A côté de la police, et contribuant également à maintenir la sûreté publique, se trouve la gendarmerie. La seule différence de nature qu'il y ait entre la police et la gendarmerie est que la première est un organe essentiellement civil, tandis que la seconde fait partie de l'armée. La police est exclusivement affectée au maintien de l'ordre; tandis que la seconde a des fonctions beaucoup plus étendues : elle sert

d'instrument ordinaire à la police judiciaire, pour l'exécution de ses décisions, veille à la sécurité des campagnes et des voies de communication, fait l'office d'intermédiaire, dans des cas prévus, entre les diverses autorités civiles ou militaires, et enfin, sur réquisition civile, prête main-forte à certaines autorités chargées du rétablissement de l'ordre ou de l'exécution des lois.

La gendarmerie est composée de la gendarmerie départementale, de la Garde républicaine pour Paris, et de la gendarmerie maritime. Nous n'avons pas à entrer dans le détail de ces divers éléments : constatons seulement que leurs fonctions sont (sauf en temps de guerre) exclusivement des fonctions de police et de sécurité intérieure, et que malgré cela ils relèvent du ministre de la Guerre.

Étrange anomalie que seule peut expliquer l'histoire, et qui vient de ce qu'on n'a jamais établi une distinction de principe entre les forces destinées aux ennemis de l'extérieur et celles destinées aux ennemis de l'intérieur.

Il est pourtant des théoriciens qui estiment encore que la gendarmerie doit rester une force essentiellement militaire, et à ce titre, uniquement dépendre du ministre de la Guerre ; ils donnent comme raison que la police est trop « bon enfant » qu'elle a des habitudes trop exclusivement locales, qu'elle fait trop partie du public pour que celui-ci la redoute.

Ces critiques sont certainement fondées : mais il est facile de corriger ces défauts de la police par une réorganisation interne, et par une instruction et un entraînement mieux appropriés à sa mission.

D'autres redoutent au contraire les dangers que présente, dans les troubles populaires, le fait que la gendarmerie est pourvue, comme les troupes de ligne, des armes de guerre les plus perfectionnées, et qu'elle n'a pas toute l'habileté et la souplesse de policiers exercés.

Mais outre que l'on peut donner une plus grande place dans l'instruction du gendarme à sa conduite à tenir devant une foule, ce n'est pas un mal, quand l'emploi des armes est indispensable, qu'on en ait de bonnes à son service ; quoi qu'il en soit, il est de toute nécessité, pour une bonne exécution des mesures de police, que les ordres ne partent que d'une voix ; et puisque le ministre de l'Intérieur est chargé de la police, que ce soit donc à lui de commander toutes les forces qui la constituent.

Le ministre de la Guerre a assez à faire pour assurer la défense de nos frontières ; et il importe que rien de ce qui touche l'armée ne soit mis en apposition avec la faute. Celle-ci d'ailleurs ne s'y trompe pas, et son robuste bon sens ne le fait jamais crier « Vive l'armée » en présence d'une troupe de gendarmerie.

Il n'y aurait qu'un cas où l'on rendrait évidemment

le commandement de la gendarmerie au ministre de la Guerre, c'est celui où, en cas de guerre étrangère, la gendarmerie est chargée du service de la prévôté, à la suite des armées,

Mettre la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'Intérieur serait donc un premier correctif logique à apporter à l'organisation de la police.

Un second correctif, plus urgent et plus efficace serait la réorganisation de la répartition de notre gendarmerie départementale : les événements ont montré que cette répartition était absolument défectueuse et que l'administration toujours routinière avait tenu bien peu de compte des changements économiques de certains centres.

Nous citerons un exemple entre cent rapporté par M. le Vicomte de Montfort dans le *Figaro* du 22 mars 1906 : dans le Nord, à Armentières, pour une population ouvrière de 25.000 habitants, il y a tout juste 18 gendarmes ; tandis qu'à Yvetot, dans la Seine-Inférieure, pour une population calme par excellence, de 10.000 habitants, il y en a 15, avec un capitaine, et que par contre, à Roubaix, ville industrielle et turbulente, pour 142.200 habitants, il y a en tout et pour tout 20 gendarmes !

Étonnez-vous donc après cela, conclut l'éminent sénateur, de l'extention rapide des mouvements ouvriers ! Ne vaudrait-il pas mieux les prévenir par une prompte intervention d'une force suffisante que

d'avoir à les réprimer plus tard, trop brutalement, presque toujours.

Il faut donc — et point n'est besoin pour cela d'une loi nouvelle — renforcer notablement et surtout répartir d'une manière plus judicieuse la gendarmerie départementale.

Mais cette augmentation de la gendarmerie, pour forte qu'elle soit, serait encore insuffisante en cas de troubles exceptionnellement graves éclatant sur un point; car il est évident que l'on ne peut, sur tous les points du territoire, établir des forces de police innombrables qui pourraient passer des années dans la plus complète inactivité.

Chapitre II

LA CRÉATION D'UN CORPS DE POLICE MOBILE.

SECTION I

État des travaux parlementaires.

Nous sommes donc naturellement amenés à la conception d'un *Corps de police mobile* qui pourrait se porter dans un très bref délai là où sa présence se ferait sentir.

C'est le 23 mai 1905 que, pour la première fois, il fut officiellement question d'une semblable innovation en matière de police.

Le matin de ce jour, au Conseil des ministres, M. Berteaux, alors ministre de la Guerre, fut chargé de préparer un projet « portant organisation d'un gendarmerie mobile. » Le soir même, à la séance du Sénat, M. de Montfort déposait sur le bureau une proposition de loi « portant création d'une *brigade de police mobile* », à laquelle le bénéfice de

l'urgence fut accordé, avec l'approbation du ministre de la Guerre.

Déjà le 23 décembre 1903, M. le général Mercier, dans un remarquable discours au Sénat avait émis l'idée « qu'il serait possible d'organiser, sur certains points déterminés par rapport aux centres industriels, des forces de gendarmerie mobile qui seraient dirigées rapidement, au moment même du besoin sur les régions où une grève sérieuse viendrait à éclater ». Cependant aucune proposition ferme n'avait été formulée.

Toutefois après le 23 mai 1905 une Commission spéciale fut nommée ; tous les départements ministériels furent consultés, Intérieur, Guerre, Finances. L'affaire sommeilla pendant près d'un an ; les inventaires des biens de l'Église vinrent la réveiller au cours de la séance du 27 février 1906.

Le 3 avril 1906, M. Étienne, devenu ministre de la Guerre, présenta à la Chambre des Députés un projet de loi « portant création d'un corps de *gendarmerie mobile* ». Il s'ensuivit une vive discussion le 13 avril. Devant l'opposition du parti socialiste, par l'organe de M. Vaillant, qui déclara « vouloir s'opposer de toutes ses forces à l'adoption de tout projet de cette nature », le Gouvernement n'insista pas, et le projet fut renvoyé à la Commission de l'armée. Mais la fin de la législature vint, quelques mois après, le rendre caduc.

M. de Montfort a alors repris, en la retouchant, sa proposition du 23 mai 1905 et qui « porte création d'une brigade mixte de police mobile, à pied et montée ».

Depuis, le nouveau cabinet a ressaisi lui aussi l'ancien projet, et les ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, et de la Guerre viennent de le déposer à nouveau, à la date du 5 février 1907, sur le bureau de la Chambre des Députés, et dans les mêmes termes que l'année dernière.

Tel est l'état des travaux parlementaires sur cette question de si urgente importance du maintien de l'ordre public. Nous allons examiner successivement le projet et la proposition de loi, en montrant leurs divergences, et en essayant, s'il est possible, de les compléter l'un par l'autre.

1^{re}) Projet de loi sur la création d'un Corps de gendarmerie mobile déposé le 3 avril 1906, à la Chambre des députés, et repris le 5 février 1907 :

Article premier.

« Il est créé un corps de gendarmerie mobile
« chargé d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois sur les points où les circonstances
« exigent le rassemblement de forces importantes de
« gendarmerie.

« Lorsqu'elle ne sera pas employée à cette mission,

« la gendarmerie mobile pourra être utilisée pour
« d'autres services de police, de sûreté générale et
« de garde fixés par le ministre de la Guerre, après
« entente entre les autres ministres intéressés. »

Article 2.

« L'organisation du corps de gendarmerie mobile,
« son effectif, les conditions de son recrutement, les
« lieux de stationnement des différentes unités, sont
« fixés par décret.

« Il sera procédé à cette organisation suivant les
« besoins du service, et dans les limites des crédits
« ouverts à cet effet au ministre de la Guerre. »

2°) Proposition de loi (reprise et modifiée) déposée
par M. le vicomte de Montfort, sénateur, le 23 mai
1905.

Article premier.

« Il est créé une brigade de police dite « brigade
« mobile mixte », comprenant de l'infanterie et de la
« cavalerie, spécialement destinée à assurer l'ordre
« public, ainsi que l'exécution des lois, et relevant
« exclusivement du ministère de l'Intérieur. »

Article 2.

« L'effectif de cette brigade, son recrutement, sa
« composition en hommes et en cadres, ainsi que les

« lieux de stationnement des différentes unités, à
« pied ou à cheval, qui la composent, sont détermi-
« nés par des décrets de M. le Président de la Répu-
« blique, délibérés en Conseil des ministres, sur la
« proposition du ministre de l'Intérieur.

Article 3.

« Cette brigade de police dont la portion centrale et
« l'état-major sont constitués à Paris, contribuera,
« en temps normal, au maintien de l'ordre dans la
« capitale et, en cas de grève, de troubles ou d'émeu-
« tes dans une localité quelconque, fournira des deta-
« chements qui seront dirigés, par le ministère de
« l'Intérieur, sur les points où il le jugera utile. »

Article 4.

« Il sera procédé à cette organisation suivant les
« besoins du service, et seulement dans la limite des
« crédits ouverts à cet effet au ministre de l'Intérieur. »

Article 5.

« Les localités dans lesquelles l'envoi de détache-
« ments aura été nécessaire supporteront les frais de
« déplacement, y compris les suppléments de solde
« et indemnités de tout genre accordés aux agents,
« en raison de ces déplacements. »

La première rédaction de cette proposition contenait un article ainsi conçu : « Dès que cette brigade de police mobile aura été constituée, les troupes de l'armée régulière ne devront plus être réquisitionnées pour le maintien de l'ordre public, sauf dans les cas de force majeure où la police serait impuissante, et en principe dans le cas seulement où les perturbateurs seraient armés. »

Disons tout de suite qu'il eût été possible légalement de reconstituer par décret l'ancien corps de gendarmerie mobile dont nous avons parlé plus haut, après le vote préalable des crédits nécessaires par les Chambres. C'est ce qu'indique l'exposé des motifs du projet gouvernemental. Car l'existence du corps de gendarmerie mobile est prévue à l'article 32, toujours en vigueur, de la loi du 13 mars 1875 sur les cadres et les effectifs de l'armée. Mais le Gouvernement a estimé que la réorganisation du corps, par voie de simple décret, après une suppression de plus de vingt ans, pourrait prêter à la critique, et il lui a semblé préférable de présenter un projet de loi spéciale, qui a l'avantage de rajeunir la législation tout en la fortifiant devant l'opinion.

Il y a entre le projet et la proposition de loi une différence radicale qui saute aux yeux. Le Gouvernement préconise une *gendarmerie*, relevant du ministre de la Guerre ; M. de Montfort préfère une brigade *de police* relevant du ministère de l'Intérieur.

Ce dernier système est infiniment supérieur au premier : nous avons vu les raisons pour lesquelles tout ce qui touche à la police doit dépendre du ministre de l'Intérieur; nous n'avons pas à y revenir.

Une deuxième différence est apportée par l'article 5 de la proposition de loi : « Les communes supporteraient tous les frais résultant du déplacement des agents ». Si cela est possible pour certaines villes riches et puissantes et qui ont un gros budget, on ne peut exiger un pareil sacrifice de localités pauvres et peu peuplées et où, par suite de certaines circonstances, éclate un conflit grave, qui nécessite la présence d'un supplément de la force publique. Tout au plus pourrait-on demander aux communes ainsi protégées une contribution particulière proportionnée à leurs ressources; et ceci aurait pour avantage de stimuler le zèle des municipalités devant une imminence de troubles. Rien ne rend les gens plus amis de l'ordre que de lier l'ordre à leur bourse.

SECTION II

Organisation et fonctionnement du Corps de police mobile

Reste à organiser ce corps de forces de police supplémentaires, qu'on l'appelle gendarmerie mobile ou brigade de police mobile, et que nous dési-

gnerons à dessein sous le terme plus vague de « corps de police mobile ».

Il n'est pas superflu d'entrer dans le détail de son organisation ; car c'est de l'organisation plus ou moins bien comprise de ce corps que dépendra toute son efficacité. D'ailleurs les exposés des motifs de la proposition de loi et du projet du Gouvernement ne dédaignent pas d'y entrer.

Un mot frappe l'esprit et l'œil dans l'appellation du corps prévu à la Chambre et au Sénat : c'est le mot « mobile ».

D'excellentes raisons budgétaires et même d'activité sociale s'opposent au renforcement dans d'immenses proportions de tous les cadres actuels de la police ou de la gendarmerie. En outre, il est dangereux de dégarnir tout à coup une contrée de ses forces de police pour les concentrer toutes sur un même lieu où sévissent des troubles. De là l'idée de créer un corps spécial qui viendrait apporter son appui là où besoin serait, sans qu'il fût nécessaire de disloquer les brigades départementales.

Ce corps de police aurait son état-major et sa portion centrale à Paris, afin qu'il fût bien dans la main du ministre de l'Intérieur. Un décret réglementaire répartirait le reste sur les divers points du territoire en s'inspirant des intérêts locaux en même temps que du souci d'une très rapide mobilisation sur tout autre point. Car pour que le corps de police soit réelle-

ment utile, les diverses unités qui le composent doivent se porter, en quelques heures au plus, sur le théâtre des troubles.

Le corps de police est en état d'alerte perpétuelle et doit être capable, avec quelques détachements d'endiguer tout de suite le cours de l'émeute en attendant qu'arrivent des autres unités qui la répriment. La mobilité, la faculté d'une concentration rapide doivent donc être les premières qualités du corps de police mobile.

On doit cependant le distinguer absolument de la police ordinaire. Il est certain que l'effet moral produit sera plus considérable si la foule a en face d'elle des hommes qu'elle n'est pas habituée à coudoyer tous les jours, des hommes réputés pour l'énergie de leur action et pourvus d'armes suffisamment meurtrières non seulement pour que leur intervention soit irrésistible, mais encore pour que leur seul aspect produise un salutaire effet, analogue à celui que produit le fusil chargé de balles ou la baïonnette menaçante du fantassin.

L'armement du corps de police devrait cependant être moins meurtrier que celui de la troupe, car le résultat à obtenir et les moyens à employer sont totalement différents.

Mais ici apparaît la grosse^e question de savoir quelle importance numérique il est nécessaire de donner à ce corps ; car la valeur ne compense pas

toujours le nombre devant une foule hostile et agissante.

M. Étienne prévoyait la constitution d'un corps de 2.000 gendarmes, fractionnés en 100 hommes au minimum, « effectif indispensable pour que le commandement et la discipline puissent être facilement assurés et pour que l'instruction spéciale qu'ils doivent recevoir puisse leur être utilement donnée ».

Ce chiffre est absolument insuffisant. Qu'on songe qu'à Paris seulement les forces de police se composent de près de 8.000 gardiens de la paix, de plus de 3.000 gardes municipaux, sans compter les sapeurs-pompiers. Et cette armée de policiers — l'on peut en croire les faits divers — est souvent insuffisante ! On peut sans exagération dire que le chiffre de 1.500 à 2.000 hommes serait le minimum indispensable à la portion centrale de Paris tout seul.

Cependant on ne saurait affirmer *à priori* quel effectif serait exactement nécessaire pour toute la France. Il faudrait voir à l'œuvre le corps de police, et pour cela, le mieux serait d'augmenter ses forces *progressivement* : c'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 4 du projet de loi : « Il ne sera procédé à cette organisation que suivant les besoins du service et dans la limite des crédits ouverts à cet effet... »

Mais on peut d'ores et déjà prévoir que 10.000 à 15.000 hommes ne seraient pas de trop pour consti-

tuer le supplément de forces nécessaires à l'instauration d'une bonne police sur tout le territoire.

Ce chiffre n'a rien d'exagéré si l'on se rend compte de la fréquence et de la durée des grèves ou autres effets des crises populaires, et si l'on se rappelle le nombre des scènes de désordre et la simultanéité des troubles : les premiers inventaires et le soulèvement du bassin houiller de Lens, en février-mars 1906 ; le premier mai à Paris, concordant quelques mois plus tard avec les innombrables grèves de la province...

En raison de l'insuffisance des ressources immédiates du recrutement et des questions d'installation à résoudre, on pourrait commencer à équiper trois ou quatre mille hommes, et augmenter tous les ans leur nombre dans la mesure des besoins et des crédits ouverts par le Parlement.

Avant d'examiner comment on pourrait faire face aux dépenses ainsi occasionnées, voyons rapidement le fonctionnement interne du corps de police.

Le corps de police est composé de troupes à pied et à cheval ; M. Étienne établit un rapport de moitié dans cette composition. Avec 2.000 hommes seulement cette proportion se comprend ; elle serait trop considérable avec les effectifs que nous entrevoyons. Sur 10.000 hommes, 3.000 à cheval suffiraient, semble-t-il. La cavalerie rend d'importants services en face d'un attroupement séditieux ; elle produit

un effet plus que proportionnel au danger qu'elle présente. L'Allemagne a de la police à cheval et s'en trouve fort bien.

Mais la cavalerie est facilement réduite à l'impuissance : quelques fils de fer tendus, les plus frêles barricades l'arrêtent. L'infanterie est toujours la reine des batailles, à la guerre, comme dans la mêlée populaire. L'homme à pied mesure son action avec plus de sang-froid, est plus maître de lui et de ses mouvements, et sent mieux que le cavalier le moment où le geste ou le poing ne suffisant pas, il faudra recourir à l'effet des armes.

Le recrutement se fait par voie d'engagement dans des conditions analogues à celles du recrutement de la gendarmerie. Nous ne pouvons entrer dans plus de détails pratiques : pour les questions de solde, de congés, de discipline, on s'inspirerait de ce qui se passe actuellement dans la gendarmerie, la garde républicaine, ou la police proprement dite.

Néanmoins on peut s'inquiéter des périodes d'inactivité du corps de police dans les temps d'accalmie et de trêve de la guerre économique ou sociale.

Le projet de loi lui trouve un emploi : il peut être utilisé, en dehors de son service spécial, après une entente entre les divers ministères intéressés, pour la garde des prisons civiles et militaires, des tribunaux et cours d'assises, pour certains services

de place expressément désignés et réservés d'ordinaire à la troupe, etc...

Enfin dans le rayon des villes de stationnement, il participe au service de sûreté générale qui incombe à la gendarmerie départementale.

D'ailleurs un supplément de forces de police, à l'heure actuelle ne serait nullement superflu : la troisième page des journaux s'en trouverait certainement allégée ; mais en dehors des professionnels et de certains amateurs de la correctionnelle ou des assises, on peut être certain que personne ne s'en plaindrait.

Enfin il serait possible, s'il y avait de trop grands inconvénients budgétaires à maintenir sur pied un corps de police mobile aussi considérable, d'organiser la *non permanence* du corps dans son ensemble ; il y aurait par exemple une permanence de la moitié des effectifs seulement, soit par roulement, soit par l'institution d'une réserve, avec l'obligation pour chaque agent de se tenir prêt, au moindre signe, à rejoindre son poste, en cas de mobilisation de tout ou partie du corps. Ce système serait certes plus économique, mais aurait le désavantage de faire naître des retards inévitables dans la mobilisation, et de diminuer la souplesse du corps, souplesse qui résulte d'un exercice et d'une habitude de chaque jour.

Pour mettre en mouvement le corps de police mobile, l'autorité civile n'a pas à recourir à des for-

malités analogues aux réquisitions de la force armée. Un simple ordre de l'autorité compétente suffira. Seules subsisteront les formalités des sommations quand il faudra, à bout de ressources, recourir à l'emploi des armes.

Le fonctionnement du corps de police sera donc chose très simple ; et l'intervention de l'armée sera évitée.

La révocation *ad nutum*, la subordination au ministre de l'Intérieur, l'organisation toute policière du corps, sa dissémination sur divers points du territoire ôtent toute crainte de voir se constituer dans l'État une force qui pourrait satisfaire les haines ou les appétits politiques ou sociaux.

Enfin en temps de guerre, le corps mobile peut être d'une extrême utilité. On a là, sous la main, toute prête à opposer à l'ennemi une première ligne de troupes qui peut essuyer les premiers coups en attendant que l'armée de ligne ait le temps d'organiser son plan d'attaque (1). Et pendant les opérations militaires, alors que la gendarmerie est toute à son service de prévôté, il n'est pas inutile, si le corps de police n'est pas lui aussi parti au feu, qu'il reste

1. Cette idée dont la paternité revient à M. F. Larnaude, professeur à la Faculté de droit de Paris, a été plusieurs fois soutenue et commentée par M. Malo dans le *Journal des Débats*.

à l'intérieur une force qui continue à y être chargée du maintien de l'ordre.

SECTION III

Le budget du corps de police mobile.

Ce tableau est sans nul doute alléchant ; mais est-il réellement pratique, par suite des dépenses énormes qu'il semble devoir entraîner ? C'est ce que nous allons voir.

Nous tablerons sur un corps de 10.000 hommes. M. Étienne estime, dans l'exposé des motifs de son projet de loi, que l'entretien annuel par homme revient à 2.000 francs, ce qui ferait donc une vingtaine de millions pour le présent ; car ce n'est que plus tard que s'ajouteront les dépenses supplémentaires du budget des pensions. Mais on pourrait, avons-nous dit, n'arriver que progressivement à un tel chiffre.

Il faudrait en outre prévoir les constructions ou aménagements de casernements, les premiers frais d'habillement, d'équipement et de matériel, les conventions à passer avec les villes, etc...

D'où tirer ces ressources ? Cherchons d'abord quelles économies on pourrait réaliser, sans trop faire crier les fibres nationalistes, dans le budget de l'armée elle-même, qui se trouverait dès lors soulagée d'un bien pénible fardeau.

En premier lieu, il semble que l'on pourrait, sans danger aucun, réduire notablement les états-majors qui ont dans le budget, une part de lion. C'est l'idée qu'a émise en 1901, M. Messimy, dans un article de la *Revue de droit politique et parlementaire* :

« Le nombre des officiers supérieurs et généraux est, dit-il, proportionnellement aux effectifs, plus considérable en France que dans toutes les grandes armées européennes ; nous marchons de pair, sous ce rapport, avec les troupes espagnoles, mexicaines et boliviennes. On ne constate pas sans étonnement que la garnison seule de Paris, par exemple, compte vingt-huit généraux de divisions et quarante-quatre généraux de brigade (ou assimilés) en activité de service ! (1) »

En second lieu, on a beaucoup parlé en novembre-décembre 1906 de la réduction de la cavalerie par la suppression de la cavalerie lourde.

Mais cette cavalerie lourde n'a-t-elle pas son emploi tout trouvé (une fois transformée et devenue partie intégrante de la police, s'entend) dans le corps de police mobile ? Et ainsi ceux qui craignaient pour l'affaiblissement de notre armée peuvent se rassurer puisque, à la guerre, le corps mobile est susceptible de jouer un rôle important.

Enfin il faut faire entrer en ligne de compte les

1. *Revue politique et parlementaire* (1901) tome 28, p.559.

économies réalisées du fait que l'armée n'interviendra plus à l'intérieur : car on sait que c'est là une cause de dépenses considérables.

Des chiffres publiés dans le *Figaro* du 3 mai 1906 montrent que les frais occasionnés par les mouvements de troupes, pour les troubles du Nord et la période des inventaires (mars-avril 1906) sont montés au chiffre formidable de cinq millions de francs(1).

M. le général Mercier avait déjà signalé au Sénat l'énormité de ces dépenses, dans la séance du 23 décembre 1903,

Des grèves du Nord qui ont nécessité la mobilisation de 22.000 hommes, dit-il, il est résulté des dépenses considérables consistant d'abord dans les frais de transport des hommes et des chevaux, dans la solde de rassemblement allouée aux officiers, dans le sup-

1. Quoique l'on puisse assurer que les frais de déplacement des troupes pour les grèves soient quelque chose de très considérable, on ne peut accorder aux chiffres rapportés par le *Figaro* qu'une créance fort limitée ; car on n'a jamais établi officiellement et *in globo* ces sortes de dépenses. C'est ce que me faisait répondre le 9 février 1907 M. le ministre de la Guerre, auquel je m'étais adressé pour qu'il voulût bien me faciliter ce calcul : « J'ai l'honneur de vous informer que les documents dans lesquels se trouvent les renseignements dont il s'agit (effectifs employés aux grèves, au cours des dernières années, et dépenses qui en ont été la conséquence) ne sont pas encore classés aux archives de la Guerre, et qu'il y aurait des difficultés matérielles à les rechercher actuellement dans les divers services où ils se trouvent. Recevez, etc.. »

plément de dix centimes de solde allouée aux hommes de troupes, dans la distribution de rations de vin et de café et de paille de couchage, dans l'usure et la dégradation des effets et équipements militaires (les masses d'habillement sont ruinées après un mois aux grèves).....

Assurément il y aurait aussi pour le corps de police des frais occasionnés par ses déplacements. Mais ces frais ne seraient rien auprès de ceux que nous venons d'entrevoir, d'abord en raison du nombre infiniment moindre des hommes mobilisés, ensuite en raison de l'organisation spéciale du corps en vue de déplacements fréquents et prolongés.

La réalisation de ces trois chefs d'économies fournirait, au bas mot, le tiers de la somme nécessaire au corps de police.

M. de Montfort préconise, comme autre moyen de se procurer des ressources pécuniaires, une taxe spéciale dite « de protection du travail national », — analogue à celle que supportent les compagnies d'assurances, pour les pompiers — qui serait payée par les employeurs ayant un nombre déterminé d'ouvriers.

Enfin nous avons dit que les villes où seraient envoyés des effectifs du corps de police mobile pourraient contribuer aux frais de déplacement dans une mesure proportionnelle à leurs ressources.

Et s'il fallait demander aux budget quelques mil-

lions supplémentaires, fût-ce dix ou douze millions — qu'est-ce que cette somme dans un budget qui dépasse quatre milliards ? — ce seraient ceux que l'on aurait le moins à regretter ; il est d'autres dépenses plus superflues ou plus inutiles qui n'ont pas prévalu devant les raisons d'économie.

Dût-on affecter au corps de police mobile une partie du budget des cultes supprimé, ce ne serait pas payer trop cher un supplément de sécurité intérieure, tout en fortifiant l'armée dans son rôle unique et exclusif de défense du territoire.

CONCLUSION

a) L'intervention de l'armée.

Il semble que la conclusion logique de cette étude doive être que *plus jamais* l'armée n'interviendra à l'intérieur du pays. Est-ce réellement possible ?

Ce serait désirable ; mais tant que dureront les haines politiques ou sociales, et tant qu'il y aura des armées, c'est-à-dire une force à laquelle rien ne résiste, il n'est pas permis d'affirmer que jamais cette force ne sera mise en mouvement.

Car on peut toujours concevoir une époque de trouble général, d'effervescence portée au paroxysme et susceptible de dégénérer en révolte ou en révolution de nature à entamer mortellement l'ordre social et la vie économique du pays. En ce cas le pays se trouve en état de légitime défense ; et ceux qui ont la charge de veiller à son intégrité et de développer son progrès, ont sans contredit le droit de recourir à tous les moyens propres à ramener le respect de l'ordre et le triomphe du bon droit.

Les plus fermes partisans de la non intervention de l'armée acceptent cette conclusion. M. de Montfort, dans l'article 4 de la première rédaction de sa proposition de loi, prévoyait que l'armée « ne pourrait plus être réquisitionnée pour le maintien de l'ordre public, sauf dans le cas de *force majeure* et où la police serait impuissante, et, en principe, dans le cas seulement où les perturbateurs seraient armés ».

Benjamin Constant dit aussi dans son projet de constitution, chapitre VI: « Le pouvoir exécutif n'a pas le droit d'employer l'armée à l'intérieur si ce n'est dans le cas de révolte ouverte (1): »

Le principe de la non intervention de l'armée n'est pas atteint pour cela ; il subsiste, et forme le droit commun.

Les cas d'intervention seraient d'ailleurs fort rares, et seraient toujours entourés des précautions minutieuses prévues par la législation des réquisitions civiles ; le corps de police mobile pourrait alors fournir les premiers rangs pour faire le coup de feu.

C'est d'ailleurs aux pouvoirs publics à deviner à l'avance — gouverner, n'est-ce point prévoir ? — le moment où il sera nécessaire d'appeler l'armée : ces moments seront rarement subits et imprévus, et en

1. BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, p. 242.

tout cas ne seront pas d'une durée éphémère, puisqu'il s'agira d'une agitation vraiment révolutionnaire. Alors l'autorité, afin de bien dégager toutes les responsabilités, fera bien de proclamer l'état de siège. Et encore y aurait-il ici une réforme nécessaire.

b) Réforme de l'état de siège

Il ne devrait pas, afin que l'armée intervint le moins possible dans les affaires intérieures, y avoir, à l'intérieur, en temps de paix, d'état de siège proprement dit, ou tout au moins d'état de siège fictif sans différence avec un état de siège effectif.

Il y a à cela d'excellentes raisons d'ordre politique et social. Il faudrait, à la place de la dictature militaire, établir pour l'état de siège à l'intérieur, une sorte de dictature civile, de renforcement des pouvoirs civils, qui laisserait toujours l'autorité militaire sous la domination de l'autorité civile dont l'armée ne serait plus qu'une auxiliaire.

A l'étranger on est depuis longtemps entré dans cette voie.

Sans parler de l'Italie où il n'y a pas d'état de siège, et où l'ordre public ne s'en porte pas plus mal, on trouve, en Autriche, une curieuse institution, le Standrecht, qui a pour effet, après sa proclamation en cas de troubles exceptionnellement sérieux, de simplifier les actes judiciaires et d'activer la pro-

cedure : on compte, pour ramener l'ordre, sur l'aggravation de la répression des crimes et des délits.

En Angleterre, le même résultat est obtenu par la suspension par le Parlement de l'*habeas corpus*, ou loi des garanties des libertés individuelles ; un pouvoir presque absolu, mais temporaire, et qui reste toujours aux mains de l'autorité civile, se substitue au pouvoir normal de ces mêmes autorités civiles, pouvoir normal dont les effets sont limités, en temps ordinaire, par le respect des droits des individus. Mais jamais, en Angleterre, le pouvoir ne passe à l'autorité militaire (1).

Ce sont là des exemples dont pourra heureusement s'inspirer le législateur français le jour où il comprendra la nécessité de modifier l'état de siège politique.

La réforme de l'état de siège est le complément nécessaire et logique du projet qui tend à ne plus faire de l'armée l'alliée ordinaire de la police ; et ainsi sera pleinement réalisé le vœu des citoyens, amis de l'ordre et respectueux de l'armée, qui ne veulent plus voir l'armée contre le peuple !

1. DICEY, *op. cit.*, p. 249 et s.

Vu : le Président de la thèse,

F. LARNAUDE

Vu : Le Doyen,
DEBOVE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLES DES MATIÈRES

TABLE ANALYTIQUE

	Pages
Introduction	7

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Rôle essentiel de l'État . . .	10
CHAPITRE II. — Principe de la séparation des fonctions de l'armée et de la police.	14
a) <i>Motif d'ordre psychologique</i>	15
b) <i>Motif de justice</i>	21
c) <i>Motif d'utilité.</i>	25
Conclusion.	32

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — La conception historique de la police et du rôle de l'armée.	37
CHAPITRE II. — Les réquisitions de l'armée en France.	44

<i>Section I.</i> — Qui a le droit de faire des réquisitions.	46
<i>Section II.</i> — A qui sont adressées les réquisitions.	58
<i>Section III.</i> — Cas et formes des réquisitions	63
<i>Section IV.</i> — Exécution des réquisitions.	70
<i>Section V.</i> — Sanctions.	78
CHAPITRE III. — L'État de siège.	85
CHAPITRE IV. — Notions sommaires sur l'intervention de l'armée à l'intérieur :	96
1° En Angleterre.	96
2° Aux États-Unis.	99
Appendices.	
1° Les réquisitions de la gendarmerie.	102
2° La garde nationale et la garde mobile.	104

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Conception rationnelle de la police.	109
CHAPITRE II. — La création d'un corps de police mobile.	116
<i>Section I.</i> — État des travaux parlementaires.	116
<i>Section II.</i> — Organisation et fonctionnement du corps de police mobile.	122
<i>Section III.</i> — Le budget du corps de police mobile.	130
Conclusion.	135
a) <i>L'intervention de l'armée</i>	135
b) <i>Réforme de l'état de siège.</i>	137

TABLE ALPHABÉTIQUE

Action spontanée de l'armée :	Grèves : p. 19, 20.
p. 56.	Guerre : p. 21.
Angleterre : p. 96, 137.	Inventaires d'Eglise : p. 19,
Armée : p. 7, 13 et ss., 15	20, 25, 61, 68.
et ss., 17, 32, 37 et ss, 134.	Lois : p. 42, 45, 49, 51, 52,
Attroupements : p. 64.	57, 75, 78, 86-88, 117-119.
Conseils généraux : p. 51.	Ministres : p. 50.
Corps mobile : p. 115 et ss.	Personnes requises : p. 58
Discipline : p. 25 et ss.	et ss.
Disposition de la force armée :	Police : p. 7, 13 et ss., 15 et
p. 49.	ss., 17, 32, 37 et ss., 108.
Droit de réquisition : p. 44	Pouvoir civil : p. 47.
et ss.	Président de la République :
État : p. 11, 44.	p. 49 et ss.
État de siège : p. 85 et s., 136.	Présidents des Chambres :
États-Unis : p. 99.	p. 50.
Exécution des réquisitions :	Réquisitions : p. 44 et ss.
p. 70 et ss.	Sanctions : p. 78 et ss.
Formalités pour les réquisi-	Soldat : p. 20, 22, 31-34.
tions : p. 63 et ss.	Sommations : p. 74 et ss.
Garde mobile : p. 106, 120.	Travaux parlementaires : p.
Garde nationale : p. 104-106.	115 et ss.
Gendarmerie : p. 54, 102 et	Usage des armes : p. 73, 75.
ss., 110 et ss.	

